

INAP

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 5 • 2024 | Cuadernos del INAP

Aportes para el Consejo de Mayo

La experiencia de coordinación institucionalizada de proyectos de ley y políticas públicas entre el gobierno, empresarios y sindicatos del *Sociaal-Economische Raad* de los Países Bajos

Juan Federico von Zeschau

139



**Ministerio de Desregulación
y Transformación del Estado**
República Argentina

CUINAP | Argentina

Aportes para el Consejo de Mayo

La experiencia de coordinación institucionalizada de proyectos de ley y políticas públicas entre el gobierno, empresarios y sindicatos del *Sociaal-Economische Raad* de los Países Bajos

Juan Federico von Zeschau

139

Índice

Introducción	9
1. Fundamentación	12
2. Estado de situación	17
3. El SER	29
Conclusiones generales del análisis	64
Referencias bibliográficas	66
Anexo	72

Aportes para el Consejo de Mayo

La experiencia de coordinación institucionalizada de proyectos de ley y políticas públicas entre el gobierno, empresarios y sindicatos del *Sociaal-Economische Raad* de los Países Bajos



**Juan Federico
von Zeschau**

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), magíster en Administración y Gerencia Pública (Universidad de Alcalá de Henares) y doctorando en Ciencias Sociales (Universidad de Granada). Ejerce como docente universitario en la Universidad Nacional de Lanús (UNLA) y desarrolló diversas actividades en otras universidades públicas y privadas de la Argentina. Actualmente, es investigador en la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del INAP.

Resumen

Debido al interés del Gobierno argentino en instrumentar el Consejo de Mayo, se propone un análisis en profundidad de formatos existentes de instituciones de diálogo social. En esta publicación, se aborda el *Sociaal-Economische Raad* (SER) de los Países Bajos. El SER ha tenido un papel fundamental para establecer los acuerdos básicos del «modelo holandés», cuyos tres pilares son la reducción del gasto público y de la presión fiscal, la reforma de la seguridad social y la moderación salarial. En ese sentido, se analizaron las reformas que contaron con la intervención del SER. La investigación se basó en artículos científicos, normativa sobre la institución y entrevistas a informantes clave. Para desarrollar el contenido, el documento se estructura en tres segmentos temáticos. En primer lugar, se explora el principal fundamento teórico del diálogo social institucionalizado: el neocorporativismo. En segundo lugar, se analiza el caso en profundidad: se describen la trayectoria del diálogo social nacional y los principales elementos institucionales del SER de los Países Bajos, para luego caracterizar el desempeño del organismo en las principales reformas de los últimos años. En tercer lugar, se efectúan las conclusiones.

Palabras clave

Neocorporativismo, Consejo de Mayo, diálogo social, Argentina, Países Bajos.

Abstract

Due to the Argentine government's interest in implementing the May Council, an in-depth analysis of existing formats of social dialogue institutions is proposed. This publication addresses the *Sociaal-Economische Raad* (SER) of the Netherlands. The SER has played a fundamental role in establishing the basic agreements of the "Dutch model", a consensus that has had as its three pillars: reduction of public spending and tax burden, reform of social security, and wage moderation. In this sense, the related reforms

that counted on the intervention of the SER were analyzed. The research was based on scientific articles, regulations on the institution and key informant interviews. To develop the content, the document is structured in three thematic segments. First, the main theoretical foundation of institutionalized social dialogue is explored: neo-corporatism. Second, the case is analyzed in depth: the trajectory of national social dialogue and the main institutional elements of the SER of the Netherlands are described, and then the performance of the organization in the main reforms of recent years is characterized. Thirdly, the conclusions and contributions are made.

Key words

Neocorporativism, May Council, social dialogue, Argentina, Netherlands.

Introducción

El 16 de julio de 2024, el Presidente Javier Milei oficializó la creación del Consejo de Mayo mediante el Decreto 617/2024, foro que se encargará de traducir en proyectos de ley los acuerdos del Pacto de Mayo. El órgano será un espacio de articulación entre el Gobierno nacional, el Congreso nacional, los gobiernos provinciales, los sindicatos y los empresarios. Según lo estipulado, tendrá funciones de asesoramiento al Ejecutivo nacional en la articulación e implementación de políticas y medidas para cumplir con los lineamientos del Pacto de Mayo. Para ello, elaborará los proyectos normativos necesarios para implementar lo estipulado en el acuerdo firmado, entre otras tareas.

El Consejo de Mayo tiene un presidente y seis miembros. El Gobierno nacional ya ha designado como presidente al jefe de Gabinete y como representante del Poder Ejecutivo al Ministro de Desregulación y Transformación del Estado, Federico Sturzenegger. Asimismo, también participarán un consejero propuesto por las provincias firmantes del Pacto y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un consejero propuesto por el Senado, un consejero propuesto por la Cámara de Diputados, un consejero sindical y un consejero empresarial.

A partir del estudio de instituciones de coordinación de políticas entre Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, sindicatos y empresarios, el foco de análisis estará puesto en las políticas y los proyectos de ley concertados que guarden relación con los acuerdos del Pacto de Mayo (apertura económica, reformas previsional, laboral y tributaria, educación, gasto público y

equilibrio fiscal, explotación de los recursos naturales, etc.). Así pues, las políticas de desregulación económica y las reformas fiscales, previsionales y laborales impulsadas de manera concertada en los Consejos europeos y de otras partes del mundo serán un objeto de estudio privilegiado.

El Consejo de Mayo es una típica institución de concertación corporativa dedicada a aspectos económicos y sociales generales (de ahora en más, CES). Estos foros son organismos consultivos de los poderes públicos, de fuerte carácter político (Montalvo Correa, 2005). Aunque suelen llevar adelante tareas técnicas (dictámenes, informes, etc.), su principal función es involucrar a las organizaciones corporativas (en particular, uniones empresarias y sindicatos) en la elaboración de las políticas públicas, ya que las considera relevantes por su capacidad de representación y movilización de un sector socioeconómico específico. Así, en sus inicios muchos gobiernos concibieron al CES como una suerte de parlamento económico auxiliar del parlamento político (De Vega, 1993).

Las experiencias de los CES, no obstante, exhiben en la práctica una amplia gama de alternativas en cuanto a sus funciones, su composición, su estructura orgánica y, por supuesto, en cuanto al desarrollo de sus tareas (Von Zeschau y Sánchez-Mosquera, 2022). En ese sentido, la institución se caracteriza por su «perfil incierto» (Barba Ramos y Martínez López, 2004). Es decir, el verdadero rol del CES no concluye en la letra de la ley, sino en la dinámica que adopta el diálogo social entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil (Consejo Económico y Social de España [CES España], 2014).

En ese marco, y debido al interés del Gobierno argentino en instrumentar un organismo consultivo de esas características, se busca profundizar en un análisis de diversos formatos existentes de instituciones neocorporativas de diálogo social. El caso elegido es el *Sociaal-Economische Raad* (Consejo Económico y Social, SER, por sus siglas en neerlandés) de los Países Bajos, foro estratégico del famoso «modelo holandés» de liberalización económica. Se analiza, en especial, su intervención en una serie de reformas significativas de los últimos años, como la privatización parcial del servicio de salud, la reforma jubilatoria, la reforma laboral y la reducción del gasto público en línea con la Unión Europea (UE).

El análisis se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se explora el principal fundamento teórico del diálogo social institucionalizado: el neocorporativismo. En segundo lugar, se analiza el caso en profundidad y se describen la trayectoria del diálogo social nacional y los principales elementos institucionales del CES neerlandés, para luego caracterizar el desempeño del organismo en la concertación de proyectos de ley y políticas relacionadas con reformas socioeconómicas. En tercer y último lugar, se efectúan las conclusiones.

Esta propuesta de investigación es la continuidad de una línea de trabajo precedente en el INAP, cuyos productos fueron una serie de publicaciones (Von Zeschau, 2020, 2023a, 2023b) y en revistas internacionales de alto impacto (Von Zeschau & Sánchez-Mosquera, 2022). Las publicaciones dan cuenta del análisis de las instituciones de coordinación de políticas en diversos casos.

1

Fundamentación

El 16 de julio de 2024, el Presidente Javier Milei oficializó la creación del Consejo de Mayo mediante el Decreto 617/2024, foro que se encargará de traducir en proyectos de ley los acuerdos del Pacto de Mayo. El presidente anunció que «luego de la firma del Pacto de Mayo, cuando estén sancionadas la Ley Bases¹ y el paquete fiscal, el Poder Ejecutivo Nacional creará el Consejo de Mayo para completar esta sagrada tarea». En ese sentido, el órgano será un espacio de diálogo social entre el Gobierno nacional, el Congreso nacional, los gobiernos provinciales, los sindicatos y los empresarios.

En concreto, el Consejo de Mayo tendrá funciones, como asesorar al Ejecutivo nacional en la articulación e implementación de políticas y medidas para cumplir con los lineamientos del Pacto de Mayo; elaborar los proyectos normativos necesarios para implementar lo estipulado en el acuerdo firmado; realizar estudios, desarrollar planes y formular propuestas relacionadas con la implementación y el cumplimiento del Pacto; y elaborar y mantener actualizada una agenda de trabajo dentro de su competencia para la implementación de los puntos del convenio. Para cumplir

¹ Al momento del discurso todavía no estaba aprobada la ley.

con estas funciones, el Consejo tendrá la facultad de solicitar los informes y la asistencia que considere necesaria a las distintas jurisdicciones y organismos del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, podrá promover estudios, debates públicos u otros mecanismos de participación y consulta para conocer la opinión de la población sobre temas respectivos, así como podrá convocar a los sectores que se encuentren involucrados en las temáticas sometidas a consideración.

Ante los desafíos económicos y sociales, la necesidad de fortalecer el Consejo de Mayo es un objetivo compartido no solo por el Gobierno actual, sino por otros sectores, quienes lo percibieron como una institución para construir políticas concertadas. A modo de ejemplo, el FMI ha subrayado su importancia (Rudman, 2024). Las demandas por una mayor institucionalización del diálogo social en la Argentina también son frecuentes entre los empresarios. Recientemente, la Unión Industrial Argentina demandó una «solución a la irlandesa» o a «la portuguesa» (MNews, 2024), refiriéndose a dos experiencias que consolidaron espacios de diálogo social tripartito similares al Consejo de Mayo donde se negociaron leyes y políticas de mediano y largo plazo con las organizaciones socioeconómicas.

En este marco, el principal objetivo político del Consejo de Mayo es traducir en proyectos de ley los diez puntos del Pacto. Estos son los siguientes:

1. La inviolabilidad de la propiedad privada.
2. El equilibrio fiscal innegociable.

3. La reducción del gasto público a niveles históricos, en torno al 25% del Producto Bruto Interno.
4. Una educación inicial, primaria y secundaria útil y moderna, con alfabetización plena y sin abandono escolar.
5. Una reforma tributaria que reduzca la presión impositiva, simplifique la vida de los argentinos y promueva el comercio.
6. La rediscusión de la coparticipación federal de impuestos para terminar para siempre con el modelo extorsivo actual que padecen las provincias.
7. El compromiso de las provincias argentinas de avanzar en la explotación de los recursos naturales del país.
8. Una reforma laboral moderna que promueva el trabajo formal.
9. Una reforma previsional que le dé sostenibilidad al sistema y respete a quienes aportaron.
10. La apertura al comercio internacional, de manera que la Argentina vuelva a ser protagonista del mercado global.

En respuesta a estos fundamentos, se propone estudiar diversas formas institucionalizadas de articulación entre gobiernos, empresarios, sindicatos y otros actores.

El SER de los Países Bajos, en ese sentido, es una experiencia que puede ofrecer enseñanzas valiosas para el Consejo argentino. Justamente, se seleccionó este caso por su

extraordinaria relevancia en la dinámica del diálogo social de aquel país. Diversos autores (Cho, 2019; Dekker, Bekker y Cremers, 2017; Hemerijck & Vail, 2006) han subrayado que las organizaciones corporativas, a través del foro, cogestionan las políticas del gobierno.

Pero también, al interior del foro neerlandés, como se verá, se ha concertado corporativamente el famoso «modelo holandés» de desregulación económica. En los años ochenta y noventa, la política neerlandesa de consenso ha tenido tres pilares fundamentales: la reducción del gasto público y de la presión fiscal, la reforma de la seguridad social y la moderación salarial sumada a la flexibilidad laboral (Montoya Vargas, 2017). Estos tres elementos determinaron las características del famoso «modelo holandés» contemporáneo en la línea del corporativismo competitivo que se adoptó en Europa. Este giro competitivo de la concertación incluyó a los sindicatos y a las uniones de empresarios. A partir de 2008, los gobiernos neerlandeses hicieron mayor hincapié en la competencia, la descentralización y la responsabilidad individual, e implicaron un nuevo desplazamiento hacia políticas de liberalización (Delsen, 2012; Dekker, Bekker y Cremers, 2017; Sarfati & Ghellab, 2012).

Teniendo en cuenta estos antecedentes, y también el objetivo principal del Consejo de Mayo, el foco de análisis de este trabajo está puesto en las políticas y los proyectos de ley concertados del SER que guarden relación con los ejes políticos del Pacto de Mayo (apertura económica, reformas previsional, laboral y tributaria, educación, gasto público y equilibrio fiscal, explotación de los recursos naturales, etc.).

Por esa razón, se analiza la legitimación corporativa del SER a una serie de reformas significativas de los últimos años:

1. la privatización parcial del servicio de salud en 2008;
2. la reforma jubilatoria de 2009;
3. la reforma laboral, resultado del Pacto Social de 2013;
4. la reducción del gasto público (en línea con la UE) a partir de 2008.

1.1. Objetivo

El objetivo principal de este artículo es estudiar la coordinación gobierno-parlamento-sindicatos-empresarios de políticas públicas y proyectos legislativos en una experiencia institucional concreta, como lo es el caso del *Sociaal-Economische Raad* (Consejo Económico y Social, SER, por sus siglas en neerlandés) de los Países Bajos. La experiencia no solo goza de una larga trayectoria, sino que ha sido un caso paradigmático de concertación neocorporativista competitiva de la economía neerlandesa. Como se verá, el caso neerlandés guarda relación con los acuerdos temáticos del Pacto de Mayo.

Estado de situación

El interés por involucrar a las organizaciones empresarias y sindicales en las decisiones públicas asume en la práctica una gran variedad de configuraciones institucionales, beneficiando a sectores distintos o promoviendo el diálogo sobre políticas públicas diametralmente opuestas (Panitch, 1977). No obstante, entre las principales instituciones de articulación, se encuentran los CES. Estas instituciones son caracterizadas por la literatura como neocorporativistas. Los CES están presentes en 161 países y poseen una relevante trayectoria histórica (Guardiancich & Ghellab, 2020; Guardiancich & Molina, 2021). Por sus características institucionales, el Consejo de Mayo cabe en la clasificación de CES.

El enfoque neocorporativista refiere, tradicionalmente, a aquellas prácticas e instituciones por las cuales el Estado comparte el diseño y la implementación de las políticas públicas con organizaciones de la sociedad civil que se consideran relevantes por su capacidad de representación y movilización (Lehmbruch, 1977; Schmitter, 1989). Sin embargo, este tradicional enfoque sufrió modificaciones. Hacia mediados de la década de 1990, los gobiernos europeos impulsaron programas de liberalización económica en coordinación con

las organizaciones corporativas, principalmente las uniones empresarias. El nuevo sistema de articulación de intereses fue denominado neocorporativismo competitivo, y el concepto refirió a la formulación de políticas públicas en función de una lógica de mercado (Ferrera, Hemerijck y Rhodes, 2001).

Esta investigación también considera el enfoque de «variedades de capitalismo» (Hall & Soskice, 2001). En la década de 1990, la literatura de variedades de capitalismo distinguió a las economías según el modo de articulación de las empresas en el mercado nacional. En líneas generales, estableció la dicotomía entre economías liberales de mercado (ELM) y economías coordinadas de mercado (ECM). En las primeras, las empresas guían sus decisiones según instituciones del libre mercado, como el sistema de precios. En las segundas, existen instituciones de coordinación, como las instituciones de negociación salarial. Esta literatura se amplió y estableció diferentes modelos en función de qué elementos eran centrales en su desempeño económico (Visser, 2009; Lane, 2009; Wilkinson & Wood, 2017).

En los países europeos que cuentan con ECM, los CES son una institución fundamental del diálogo social con empresarios y sindicatos (Cho, 2019; Hemerijck & Vail, 2006). La importancia de los CES en el sur europeo es menor, y su articulación con las organizaciones patronales y sindicales es irregular. En las economías excomunistas europeas, los CES fueron especialmente funcionales al empresariado, ya que fortalecieron las políticas requeridas para la incorporación en el mercado único (Spasova & Tomini, 2013) y permitieron incorporar a los actores de veto (sindicatos) (Guardiancich

& Ghellab, 2020). Algo similar ocurrió fuera de Europa: en Sudáfrica (Kim & Van Der Westhuizen, 2017) y en República de Corea (Corea del Sur) (Han, Jang & Kim, 2010), los CES legitimaron un programa pro-empresarial.

En cualquier caso, los CES tienen una larga trayectoria histórica, en particular en Europa (Von Zeschau y Sánchez-Mosquera, 2022). Los primeros órganos de concertación corporativa en aquel continente surgieron después de la Primera Guerra Mundial como una respuesta a la crisis económica y a la necesidad de gestionar los profundos conflictos interclasistas resultantes (Schmitter, 1989). Experiencias como el Consejo Económico Nacional en Alemania (1919) o el Consejo Económico Francés (1925) trataron de armonizar las presiones de las organizaciones del capital y el trabajo, en un contexto signado por el desempleo y la recesión. Estos primeros intentos, sin embargo, naufragaron por el ascenso del autoritarismo y el fascismo, y no fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial, en el marco de la Guerra Fría y del retorno de la democracia social a Europa occidental, que la presencia de los CES se hegemonizó y se convirtió en uno de los instrumentos del Estado de bienestar para establecer criterios de distribución de la renta nacional y concertar las políticas de demanda.

Desde luego, los CES nórdicos tuvieron más gravitación en la concertación de políticas. Teniendo en cuenta el enfoque de las variedades de capitalismo (Hall & Soskice, 2001), los CES como instituciones de articulación corporativa son más exitosos en las ECM. En países como Austria, Dinamarca y, por supuesto, los Países Bajos, los actores corporativos

han codeterminado las políticas públicas a través de los CES (Cho, 2019; Dekker, Bekker y Cremers, 2017; Molina & Guardiancich, 2021; Hemerijck & Vail, 2006). De este modo, los CES se consolidaron como instituciones esenciales del capitalismo coordinado europeo de la posguerra y aún hoy, en las economías de mercado de la Unión Europea (UE), cumplen una importante función.

2.1. Marco conceptual

El diálogo social refiere a todo tipo de negociación o intercambio sostenido en el tiempo entre representantes del gobierno, empleadores y trabajadores sobre temas de interés común relacionados generalmente con la agenda socioeconómica, y donde cada uno de estos representantes controla recursos que el otro desea (International Labour Organization [ILO, por sus siglas en inglés], 2020). Existen múltiples alternativas posibles para la institucionalización del diálogo social, pero todas ellas están destinadas a consolidar una dinámica permanente de intercambio entre el Estado y las organizaciones socioeconómicas. Desde luego, existen muchas experiencias donde se incorporan a otros representantes gubernamentales, como es el caso del Consejo francés, el irlandés o el neerlandés.

A la hora de analizar este intercambio institucionalizado, los estudios se han centrado habitualmente en la articulación entre gobierno, empresarios y sindicatos. La literatura señala que la fortaleza del diálogo social explica el éxito de la coordinación de políticas en el norte europeo (Cho, 2019; Hemerijck & Vail, 2006) y, su debilidad, el fracaso en Europa

oriental (Spasova & Tomini, 2013) y otras partes del mundo (Han, Jang & Kim, 2010; Kim & Van Der Westhuizen, 2017).

En términos conceptuales, los CES son caracterizados como instituciones neocorporativistas (CES España, 2014). El enfoque neocorporativista refiere, básicamente, a aquellas prácticas e instituciones por las cuales el Estado comparte el diseño y la implementación de las políticas públicas con organizaciones de la sociedad civil que se consideran relevantes por su capacidad de representación y movilización (Sánchez Mosquera, 2018). Bajo este marco conceptual, los CES son vistos como herramientas para fortalecer la cooperación entre el Estado y las organizaciones sociales y económicas a través de intercambios, negociaciones y consultas recíprocos e institucionalizados. El modelo neocorporativo subraya así el papel intermediador de las organizaciones corporativas como representantes de una base socioeconómica específica (Viscardi, 2018), cuyo clásico ejemplo son las uniones de empresarios y las organizaciones sindicales.

Desde luego, las instituciones neocorporativas debieron adecuarse a los cambios en la realidad de las últimas décadas. A finales de la década de 1970, se abandonó el modelo concertador del Estado de bienestar y se desactivaron progresivamente las dinámicas de pacto social. La reducción del gasto público y la flexibilización del mercado de trabajo, la pérdida de relevancia del conflicto de clase en las sociedades posindustriales y la erosión del poder del Estado nación para determinar las políticas socioeconómicas en un mundo cada vez más globalizado fueron causas del repliegue del diálogo social (González Begega y Luque Balbona, 2014). En otras palabras,

el neoliberalismo hizo que el concepto corporativo perdiese fuerza, a la vez que se producía una desmovilización evidente de los trabajadores y sus organizaciones (Viscardi, 2018).

La debilidad de la perspectiva neocorporativista habilitó el surgimiento de otras propuestas de diálogo social institucionalizado, como la corriente consensualista habermasiana (Habermas, Lennox & Lennox, 1974) o la teoría de la gobernanza (Bresser Pereira, 2006). Hacia mediados de la década de 1990, sin embargo, el neocorporativismo renació, aunque bajo un enfoque renovado. Particularmente en Europa occidental, pero también en Europa del Este, Sudáfrica y Corea del Sur (Von Zeschau y Sánchez-Mosquera, 2022), los CES sirvieron para impulsar reformas ortodoxas en coordinación con las organizaciones corporativas. El nuevo sistema de articulación de intereses se denominó neocorporativismo competitivo (Sánchez Mosquera, 2014, 2018). Así, el diálogo social se revitalizó como instrumento de formulación de políticas públicas, pero en función de una lógica de mercado (Ferrera, Hemerijck y Rhodes, 2001). El SER neerlandés (y el «modelo holandés» que ayudó a consolidar) se inscribe en este proceso.

2.2. Abordaje del caso

Con el objetivo de conocer un formato existente de institución neocorporativa de diálogo social, se presenta un estudio en profundidad del *Sociaal-Economische Raad* de los Países Bajos (SER). El proceso de identificación de antecedentes, la construcción del marco conceptual y el relevamiento de la normativa sobre la institución y las entrevistas a informantes

clave se realizó en gran parte durante una estancia en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, en articulación con el Instituto Nacional de la Administración Pública de Argentina (INAP) y el Consejo Económico y Social de España.

La indagación del caso seleccionado se aborda desde un enfoque de análisis dual, el recomendado para analizar las instituciones neocorporativas de diálogo social (CES España, 2014), que no remite más que a los tradicionales enfoques neoinstitucionalistas (March & Olsen, 1984). Así, el CES se analiza desde una perspectiva estática y una perspectiva dinámica.

2.2.1. La perspectiva estática: tipos de funciones y composiciones

La perspectiva estática (o estable) refiere al modelo institucional de los CES. Los Consejos, por su naturaleza de arreglos institucionales, adoptan diferentes formas (Barba Ramos y Martínez López, 2004). Dada su heterogeneidad, el análisis institucional de los CES se realiza, en primer lugar, con base en las funciones que ejercen y la composición de sus miembros participantes. A estas dos categorías se les suman las categorías propuestas por la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (Association Internationale des Conseils Économiques et Sociaux et Institutions Similaires [AICESIS]), además de otras categorías elaboradas por este estudio. Ellas refieren a la estructura orgánica del CES, el estatus legal del organismo, la dependencia orgánica de la institución, las características de los órganos unipersonales y colegiados, el personal asignado,

el presupuesto, las instituciones autorizadas a solicitar opinión al CES, el procedimiento de emisión de una opinión consultiva, etc.

2.2.1.1. Por funciones

Los CES se agrupan, en primer término, según las funciones (Barba Ramos y Martínez López, 2004), que no son necesariamente excluyentes entre sí.

- **MODELO CON FUNCIÓN DE CONSULTA LEGISLATIVA:** intenta que el diálogo social dé lugar a una «legislación negociada» (Moreno Vida, 2009) entre los poderes públicos y los actores sociales. Su competencia principal es la de emitir dictámenes (preceptivos y/o facultativos, aunque generalmente no vinculantes) sobre anteproyectos de ley y decretos referidos a temáticas socioeconómicas. Por ejemplo, Corea del Sur, España, Grecia, Italia, Sudáfrica.
- **MODELO CON FUNCIÓN CONCERTADORA:** sirve de «lugar de encuentro» para la negociación, ya que ofrece un espacio institucional de intercambio entre los agentes sociales y el Estado para impulsar procesos de concertación corporativa en torno a políticas públicas. Es un CES productor de pactos sociales y cuya exitosa concertación se asocia, por lo general, al vigor del modelo sindical (Sánchez Mosquera, 2018). Por ejemplo, Austria, Bélgica, Dinamarca.

- **MODELO CON FUNCIÓN PLANIFICADORA:** busca colaborar en la planificación económica general, actividad que actualmente está en desuso. En el pasado reciente; sin embargo, el vínculo entre Consejos corporativos y planificación nacional para el desarrollo fue muy estrecho (De Vega, 1993). Por ejemplo, España, Grecia, Portugal.
- **MODELO CON FUNCIÓN ORIENTATIVA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL:** pone el acento en la búsqueda de puntos de confluencia sobre aspectos socioeconómicos, pues elabora informes prospectivos y propuestas sobre temas estratégicos de largo plazo en el marco de una agenda de desarrollo. Por ejemplo, Gran Bretaña, Irlanda.

2.2.1.2. Por composición

A la vez, los CES se catalogan según la naturaleza de las organizaciones participantes y pueden adoptar dos grandes tipos de composición.

- **TRIPARTITA:** el gobierno participa a través de sus representantes, junto con las organizaciones del capital y del trabajo.
- **BIPARTITA:** los representantes gubernamentales son excluidos y solo participan los representantes del capital y del trabajo.

Tradicionalmente, los miembros más relevantes eran empresarios y sindicatos, pero, en las últimas décadas, se

incluyeron múltiples organizaciones de la sociedad civil. Así, el CES suele contener un tercer grupo «plural» compuesto por especialistas reconocidos, agrupaciones medioambientales, organizaciones de la economía social, grupos de consumidores y usuarios, universidades o federaciones de gobiernos locales, entre otros. La incorporación creciente de actores que no necesariamente representan intereses socioeconómicos estuvo amparada desde lo conceptual por el consensualismo habermasiano y la teoría de la gobernanza, y, en paralelo, por la pérdida de poder de las organizaciones tradicionales. Las nuevas composiciones de los Consejos fueron denominadas por la ILO como tripartita o bipartita «plus» (Molina & Guardiancich, 2017).

Por último, en cuanto al número de consejeros en particular, los CES pueden agruparse en tres dimensiones: reducida, intermedia o amplia (Montalvo Correa, 2005). A modo de ejemplo, la dimensión reducida (hasta 30 consejeros) es adoptada por el CES de Irlanda (23); la dimensión intermedia (entre 30 y 60 consejeros) por el CES de España (60); y la dimensión amplia (60 consejeros o más) por los CES de Francia (175) y Brasil (96).

2.2.2. La perspectiva dinámica: el CES como parte del diálogo social

La relación entre las circunstancias del diálogo social y la fortaleza de los CES es estrecha (Molina y Guardiancich, 2017). El diálogo social refiere a todo tipo de negociación o intercambio sostenido en el tiempo entre representantes del gobierno, empleadores y trabajadores sobre temas

de interés común relacionados en general con la agenda socioeconómica, y en el que cada uno de estos representantes controla recursos que el otro desea (ILO, 2020). El diálogo social puede ser predominante tripartito o, por el contrario, bipartito; puede ser informal o estar institucionalizado. Los CES, en ese sentido, ofrecen una alternativa para la institucionalización y son estructuras estables del diálogo social² (CES España, 2014). Los CES, justamente, intentan consolidar una dinámica permanente de intercambio corporativo, al no concebirlo como hechos aislados en momentos coyunturales (Moreno Vida, 2009).

En la medida que los CES institucionalizan la participación de organizaciones de representación socioeconómica en las decisiones públicas, el organismo consultivo se reviste de una clara naturaleza política. Los CES no son, por lo tanto, organismos de mero carácter técnico, ni sus dictámenes e informes son absolutamente imparciales (Montalvo Correa, 2005). Pretenden, por el contrario, institucionalizar y transparentar la influencia de los intereses corporativos en las decisiones públicas.

La fortaleza del diálogo social se vincula a la influencia de las organizaciones corporativas del capital y del trabajo, interlocutores principales del gobierno. Tradicionalmente, los sindicatos son el miembro débil de la concertación, sobre todo en períodos de crisis (Lehmbruch, 1977). Mantener la regularidad del diálogo social y la fortaleza de sus instituciones

2 La institucionalización del diálogo social puede adoptar muchos otros formatos. La legislación sobre *lobby* en Estados Unidos, por ejemplo, es otra manera de institucionalizar la intervención de los grupos de presión en los asuntos públicos.

depende, en gran parte, del nivel de protagonismo de los sindicatos en el diálogo social del país. Por ello, no es casual que el éxito y la fluidez del diálogo social tripartito en el norte de Europa esté acompañado por sindicatos fuertes, con alta densidad sindical relativa, junto con una amplia cobertura de la negociación colectiva (Etchemendy, 2011).

A partir de esta perspectiva, se caracteriza el diálogo social del caso neerlandés y se destacan los principales elementos. Asimismo, se busca evaluar su impacto en la dinámica política nacional del SER, con el foco de análisis puesto en las políticas y proyectos de ley concertados que guarden relación con la institucionalización del famoso «modelo holandés» de desregulación económica. Este guarda estrecha relación con los ejes políticos del Pacto de Mayo (apertura económica, reformas previsional, laboral y tributaria, educación, gasto público y equilibrio fiscal, explotación de los recursos naturales, etc.). En ese sentido, es una experiencia que puede ofrecer valiosas enseñanzas para el Consejo de Mayo.

El SER

El *Sociaal-Economische Raad* de los Países Bajos se estableció en 1950 como la piedra angular de una amplia red de instituciones tripartitas de diálogo social (Compston, 1994). Desde entonces, es el órgano central del modelo neerlandés de concertación corporativa. El SER, como pocos CES contemporáneos, tiene un enorme peso e influencia en aquel país, ya que es la plataforma de concertación más importante de las políticas económicas y sociales neerlandesas. En las últimas décadas, el SER ha tenido un papel fundamental para establecer los acuerdos básicos del «modelo holandés».

3.1. Características del diálogo social neerlandés

El modelo de diálogo social neerlandés es un clásico *corporativismo social*, en contraposición a los modelos de *corporativismo estatal* (Schmitter, 1989). Esto significa que, a diferencia de otros casos (Von Zeschau, 2020, 2023a, 2023b), el diálogo tripartito neerlandés fue impulsado de abajo hacia arriba por las organizaciones de la sociedad civil sin requerir necesariamente de la asistencia del Estado para institucionalizarse.

Así, el diálogo social en los Países Bajos goza de gran vitalidad. El sistema neerlandés de consenso político-económico ha sido caracterizado como una «economía consultiva». Coloquialmente, se lo conoce como «modelo pólder» (Banck, 2007), en una metáfora sobre la necesidad de cooperar independientemente de los intereses individuales («pólder» es la tierra bajo el nivel del mar neerlandés). Solo a través de una sólida cooperación comunitaria para mantener los diques y la limpieza de los canales, se evita que las tierras secas se transformen en pólder, es decir, en una tierra inhabitable.

Las características del modelo pólder acercan a los Países Bajos a los clásicos sistemas de consenso corporativo escandinavos. Sin embargo, a pesar de su cultura política deliberativa, este es un país segmentado por ideologías (liberal, socialdemócrata) y religiones (católica, protestante, calvinista, etc.), y cada facción cuenta con sus propias instituciones (como escuelas o universidades, todas ellas financiadas por el Estado), obras sociales y grupos mediáticos. Los católicos y los calvinistas tienen también sus propios sindicatos, opositores a los sindicatos de la socialdemocracia. Cada uno de estos grupos defiende sus intereses particulares, por lo que se generan fricciones y disputas, pero ninguno tiene la fuerza para dominar la vida política por sí solo y, por lo tanto, existen incentivos para establecer articulaciones. Los gobiernos son siempre gobiernos de coalición (conducidos alternativamente por partidos socialdemócratas, democristianos o calvinistas), y el diálogo social en este contexto es una condición *sine qua non* para construir una plataforma política amplia y sólida

que asegure la supervivencia del oficialismo (Dekker, Bekker y Cremers, 2017). Así, a pesar de los conflictos religiosos, políticos y socioeconómicos —y de las transformaciones institucionales—, la continuidad del diálogo social es un elemento distintivo de los Países Bajos y es fundamental en el proceso de formulación de políticas, tanto para las coaliciones de centroizquierda como de centroderecha.

El diálogo social neerlandés es muy eficaz a la hora de producir acuerdos en materia de políticas públicas, pues reedita las tradicionales concertaciones corporativas de posguerra (Lehmbruch, 1977). La particularidad del modelo pólder es justamente que las discusiones entre gobierno, empresarios y sindicatos conducen a compromisos gubernamentales para adoptar políticas económicas concretas (Compston, 1994), a diferencia de otras discusiones que no conducen a tales compromisos o quedan en acuerdos de tipo «normativos», como es el caso de Brasil (Fleury, 2005; Von Zeschau, 2023b).

3.2. Trayectoria del diálogo social

Desde luego, el consenso a alcanzar a través del diálogo social neerlandés varió dependiendo del contexto histórico. En la etapa keynesiana, el objetivo del diálogo social buscaba armonizar el capital y el trabajo, lograr la reconstrucción de la posguerra y alcanzar una distribución justa de los ingresos.

Pero, a partir de los años ochenta, la política de consenso tuvo tres pilares fundamentales: la reducción del gasto público y de la presión fiscal, la reforma de la seguridad social, y la moderación salarial junto a la flexibilidad laboral

(Montoya Vargas, 2017). Estos tres elementos determinaron las características del «modelo holandés» contemporáneo en la línea del corporativismo competitivo que se adoptó en Europa. Este giro competitivo de la concertación incluyó a los sindicatos y, sobre todo, a las uniones de empresarios.

A partir de la crisis de 2008, el diálogo social neerlandés se ha resentido, pero nunca interrumpido. A pesar de algunas tensiones experimentadas, el modelo pólder ha continuado generando acuerdos sobre una serie de temas importantes, incluidas algunas reformas profundas (Molina & Guardiancich, 2017) que se verán más abajo. En general, más que por la crisis económica, el papel del diálogo social neerlandés ha menguado durante el último período debido a la aceleración de procesos estructurales que comenzaron mucho antes del inicio de la crisis financiera (Dekker, Bekker y Cremers, 2017). Entre ellos se encuentran una flexibilización lenta pero constante del mercado laboral y una disminución de la densidad sindical durante un período de cuatro décadas. En los años ochenta y noventa, los sindicatos neerlandeses, tanto en sus negociaciones en el SER como a nivel sectorial, permitieron una flexibilización laboral progresiva. El resultado, en la actualidad, es un aumento del cuentapropismo y de los contratos temporales (el 22% de la población activa total en 2015 tiene este tipo de contrataciones) con un efecto parcialmente negativo sobre la densidad sindical neerlandesa. Las tendencias combinadas de disminución de la densidad sindical y la proporción cada vez mayor de trabajo flexible han conducido a una percepción algo debilitada de la legitimidad sindical y, en consecuencia, a un cierto debilitamiento del valor

del diálogo social. En este contexto, los problemas causados por la crisis económica y la posterior recesión implicaron una tensión adicional en el proceso de diálogo tripartito.

Además, en los últimos años, ha habido un proceso de polarización y fragmentación en la política neerlandesa, lo que dificulta la construcción de un gobierno de coalición. En la actualidad, el Parlamento neerlandés se compone de 16 partidos diferentes. Asimismo, y especialmente después de la disputa sobre la reforma de las pensiones y jubilaciones, los sindicatos neerlandeses parecen haber optado por una estrategia más conflictiva. Por su parte, algunas organizaciones de empresarios también han cuestionado el papel y la eficacia del diálogo social centralizado en un contexto de crisis (Molina & Guardiancich, 2017), descontentos por la lentitud en la toma de decisiones bajo el modelo pólder.

Pese a todo, el diálogo social tripartito continúa siendo vigoroso en los Países Bajos (von Zeschau & Sánchez-Mosquera, 2022; Voss, Schöneberg & Contreras, 2015). Los actores sociales han llegado a acuerdos sobre salarios, relaciones laborales y derecho laboral; también sobre una serie de políticas sociales y, particularmente, sobre las medidas de competitividad y productividad en el marco de los Programas Nacionales de Reforma (PNR) impulsados por las directivas de la UE.

Además del SER, existe otra institución relevante: la Fundación Laboral. Esta institución bipartita fue fundada inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, el 17 de mayo de 1945, para contribuir a los esfuerzos de reconstruir la economía neerlandesa a partir de la concertación de

políticas de salarios, empleabilidad, conciliación y legislación laboral. Desde entonces, la Fundación celebra reuniones periódicas con el gobierno sobre cuestiones del mercado del trabajo (Dekker, Bekker y Cremers, 2017) y, a menudo, colabora con el SER en negociaciones sobre política económica (Compston, 1994). Así, el SER y la Fundación operan en estrecha colaboración, e incluso sus sedes están ubicadas en el mismo edificio en La Haya. Diferencia a ambas instituciones su estatus jurídico, ya que la Fundación es una institución del sector privado, mientras que el SER es una entidad de derecho público (Montoya Vargas, 2017).

En suma, el SER y la Fundación son las dos principales instituciones nacionales de diálogo social, y ambas ocupan la cúspide de una amplia red de Consejos y Comités bipartitos y tripartitos subnacionales que contribuyen a la formulación de políticas económicas en todo el territorio neerlandés. En estas plataformas regionales y sectoriales, los empresarios y los sindicatos no solo negocian contratos laborales, sino que también discuten problemas y estrategias nacionales (Banck, 2007).

Tabla 1. Características del diálogo social en Países Bajos

Forma	Instituciones	Instituciones más relevantes	Institucionalización
Tripartita	SER. Fundación Laboral. Red de Consejos bipartitos subnacionales	SER. Fundación Laboral	Alta

Fuente: elaboración propia con base en datos provistos por Dekker, Bekker y Cremers (2017), Molina & Guardiancich (2017) y Molina Romo & Miguélez Lobo (2013).

3.3. Principales actores corporativos del diálogo social

El éxito y la fluidez del diálogo social tripartito neerlandés es promovido por sindicatos fuertes, donde predomina la unidad por rama típica del modelo sindical del norte de Europa y de los países escandinavos (Etchemendy, 2011). Aunque la conducción de los movimientos sindicales neerlandeses no está tan centralizada como en otros países europeos (es mayor en Austria, por ejemplo), sus sindicatos siguen siendo poderosos. De hecho, la disminución de la densidad sindical se ha visto mitigada por el nivel alto de cobertura de la negociación colectiva neerlandesa. En 2014, el 85% de los empleados estaban cubiertos por un convenio colectivo negociado por uno o más sindicatos y asociaciones de empleadores. Esto coloca a los Países Bajos entre los países con las tasas de cobertura de negociación colectiva más altas de Europa.

La participación sindical en las decisiones del gobierno se mantuvo como una constante desde la segunda posguerra y la estrecha cooperación tripartita en materia de formulación de políticas económicas continúa siendo vigorosa, incluso a pesar de la introducción de reformas ortodoxas en la sociedad neerlandesa a principios de los años ochenta (Compston, 1994). Es así que, a diferencia de otros casos (donde primó la unilateralidad gubernamental durante el período de ajuste del modelo de bienestar), las uniones sindicales neerlandesas nunca estuvieron excluidas por completo del diálogo social. Contrariamente a lo que cabría esperar, la liberalización económica y el desplazamiento ideológico hacia la derecha

a partir de los años ochenta no implicaron un descenso acentuado del nivel de participación sindical en la toma de decisiones económicas.

Tabla 2. Modelo sindical de Países Bajos

Sindicatos más importantes	Cobertura de la negociación colectiva	Tasa de densidad sindical	Densidad 1979-2013	Poder	Desempleo 2012-2014
<ul style="list-style-type: none"> • Confederación de Sindicatos de los Países Bajos (FNV) • Federación de Sindicatos Cristianos (CNV) • Federación de Sindicatos para Profesionales (VCP) 	85,5 %	24 %	24,4 %	Alto	6,8%

Fuente: elaboración propia con base en datos extraídos de Sánchez Mosquera (2018), Dekker, Bekker y Cremers (2017) y Molina & Guardiancich (2017). Los datos de cobertura son de 2013, mientras que los de densidad, de 2012.

En los Países Bajos, las uniones empresarias también están fuertemente organizadas, lo que colabora con la fluidez de la concertación corporativa tripartita: entre el 60 y el 70 % de todas las empresas son miembros de organizaciones de empleadores con competencias para negociar colectivamente con los representantes de los trabajadores y con el gobierno (Dekker, Bekker y Cremers, 2017).

3.4. Configuración institucional del SER: funciones, composición

El SER es el principal órgano asesor del gobierno y del parlamento sobre la política socioeconómica neerlandesa.

El organismo fue creado por las organizaciones del capital y del trabajo en 1950, en el marco de la Ley de Organización Industrial del aquel año, y posteriormente su existencia fue legitimada también por los artículos 79 y 134 de la Constitución neerlandesa. En ese sentido, a diferencia de otros casos europeos, el SER se ha creado por un acuerdo entre actores corporativos privados, con base en una ley infraconstitucional (Montalvo Correa, 2005). Así, el SER es una entidad pública regida por la ley, pero con total independencia de la Corona y el Estado en el desarrollo de sus actividades, y esto se debe, en gran parte, a que sigue estando financiada enteramente por el sector privado.

En cuanto a las opiniones del organismo, estas tienen el papel de ayudar a dar forma a las políticas del gabinete, asegurar un amplio apoyo de la sociedad civil organizada al gobierno, y contribuir, por último, al enriquecimiento del debate parlamentario (AICESIS, 2020). Además, el SER tiene una labor no menor en la supervisión del cumplimiento de las políticas acordadas entre el gobierno y la sociedad civil, y para ello realiza un seguimiento de las acciones gubernamentales que considera más significativas. El SER es también un organismo con tareas administrativas que supervisa, por ejemplo, las fusiones empresariales o provee información sobre los exámenes médicos previos al empleo. Por último, el Consejo es, junto con la Fundación Laboral, un espacio central para discutir temas laborales, y a menudo apagó conflictos sindicales y evitó huelgas al acercar posiciones entre empleadores y trabajadores (Dekker, Bekker y Cremers, 2017).

Tabla 3. Año de creación, estatus legal, adscripción institucional

Fecha de creación	Estatus legal	Adscripción institucional
1950	Creación por actores sociales con base en ley parlamentaria, luego legitimada en la Constitución	Ninguna

Fuente: SER (2020).

El SER es, sin duda, la principal institución de diálogo social del modelo pólder (Banck, 2007; Dekker, Bekker y Cremers, 2017; Molina & Guardiancich, 2017) y no superpone este rol con ningún otro organismo más que con la Fundación Laboral.

3.4.1. Funciones

Según su Carta Orgánica (SER, 2020), el objetivo principal del SER es promover

- el crecimiento económico equilibrado y desarrollo sostenible;
- el mayor nivel de empleo posible;
- una distribución justa de los ingresos.

Para cumplir con estas metas extremadamente amplias, al SER se le asignó una función consultiva en lo formal, aunque en la práctica tiene una función concertadora. Además, el SER cumple tareas de seguimiento, tiene potestades legislativas³ (que, aunque muy limitadas, son excepcionales en este tipo

³ Los CES se caracterizan por ser entidades que carecen de facultades legislativas. Sin embargo, el SER constituye una excepción, ya que le está permitido tomar decisiones de carácter normativo sobre temas muy concretos (Montalvo Correa, 2005), en particular, la definición de los porcentajes adicionales anuales de los aportes patronales que las empresas deben abonar a las cámaras profesionales.

de organismos) y colabora también con el gobierno en el cumplimiento efectivo de la legislación.

Tabla 4. Principales funciones del SER

Función primaria	Función secundaria	Otras funciones
Concertadora	Consultiva	Administración y seguimiento

Fuente: SER (2020).

Para cumplir con su función consultiva, el SER proporciona asesoramiento (ya sea a petición gubernamental, parlamentaria, o por iniciativa propia) generalmente mediante la publicación de un «informe consultivo» (en forma de libro y disponible para el público) sobre una temática, un proyecto de ley o una política concreta. Las recomendaciones del organismo no son vinculantes para el gobierno ni para el Parlamento, pero el gobierno tiene que responderle y explicar en detalle si seguirá o no su propuesta y por qué motivo. Dependiendo del tipo de opinión que recibe del SER (unánime o dividida), el gobierno puede determinar si tiene suficiente apoyo de la sociedad civil. Como se advertirá luego, la función concertadora se manifiesta en la vocación del Consejo por emitir la mayor parte de los dictámenes por unanimidad, lo que en muchas ocasiones genera largas deliberaciones que pueden extenderse por meses.

El SER es también un órgano administrativo y de control (AICESIS, 2020), y, para ello, le fueron asignadas las responsabilidades de colaborar en el cumplimiento de las

leyes⁴; supervisar la conducta en las fusiones⁵ y promover la autorregulación de las empresas y los consumidores⁶.

3.4.2. Composición

La composición del SER se considera bipartita plus. A pesar de contar con representantes nombrados por el gobierno, estos no cumplen una función de representación política. En la actualidad, el SER tiene 33 miembros divididos en tres grupos equivalentes.

- Grupo de los empresarios (11 integrantes): está integrado por 7 representantes de la Vereniging VNO-NCW (Confederación de Industrias y Empresarios de los Países Bajos), 3 representantes de la MKB-Nederland (Real Asociación Neerlandesa de Pequeñas y Medianas Empresas) y 1 representante de la LTO-Nederland (Federación Neerlandesa de Organizaciones Agrícolas y Hortícolas).

4 Aunque el gobierno es responsable de promulgar y hacer cumplir las leyes, a veces le pide colaboración al SER con respecto a ciertas normas vinculadas al comercio y la industria. El organismo, por ejemplo, ayuda a hacer cumplir la Ley de Comités de Empresa. En general, toda empresa neerlandesa con 50 empleados o más está legalmente obligada a crear un Comité de Empresa, pero algunas tienen derecho a una exención de esta norma y deben solicitarla. El SER es responsable de decidir si se la concede.

5 El SER acordó, en 1971 y de forma bipartita, un Código de Fusiones para proteger los intereses de los accionistas y los empleados en relación con todo tipo de fusiones y adquisiciones. El Código no tiene ningún fundamento jurídico ni se basa en ningún poder estatutario del SER, sino que depende de la voluntad de las empresas neerlandesas de cumplir voluntariamente sus normas. Sin embargo, el SER supervisa su aplicación y se ocupa de las denuncias relativas a las violaciones de este código de fusión. En el caso de las fusiones que afectan a 50 o más empleados, el Código estipula, por ejemplo, que los sindicatos sean informados y consultados.

6 Esta tarea se relaciona con fomentar conductas deseables en los negocios y la industria. Para ello, el SER anima la consulta mutua entre empresas y grupos de consumidores sobre las condiciones generales de bienes o servicios. Esta consulta se institucionaliza en diversas Juntas de Reclamaciones de los Consumidores y, tradicionalmente, el SER ha servido de base e impulso para muchas de ellas.

- Grupo sindical (11 integrantes): se compone de 8 representantes de la FNV (Federación de Sindicatos), 2 representantes de la CNV (Federación de Sindicatos Cristianos) y 1 representante de la VCP (Federación de Sindicatos para Profesionales).
- Grupo de expertos o «Grupo de la Corona» (11 integrantes): está conformado por miembros independientes nombrados por la Corona (en los hechos, por el gobierno, después de muchas consultas con el grupo sindical y empresarial) y son habitualmente especialistas en diversos ámbitos, como, por ejemplo, catedráticos de economía, derecho o estudios sociales (Montoya Vargas, 2017). Dos de los miembros designados por el gobierno, sin embargo, deben su pertenencia al Consejo por el cargo que desempeñan (AICESIS, 2020), esto es, presidente del Banco Central y director de la Oficina de Análisis de Política Económica. Pese a ser funcionarios, no desempeñan un rol de representación política, sino de asesoramiento y opinión experta.

En cuanto al proceso de designación de los consejeros, los representantes de los dos primeros grupos son elegidos exclusivamente por sus organizaciones corporativas y los miembros independientes son propuestos por el ministro de Asuntos Sociales y Trabajo. La designación de los miembros de este último grupo atiende por lo general al equilibrio de fuerzas en el Parlamento, y los consejeros expertos son elegidos con miras a reflejar los diversos puntos de vista políticos predominantes en el país (Compston, 1994). Sin embargo, estos

nunca son miembros activos de un partido político y tienen una gran autonomía de opinión.

En cuanto a su papel, los miembros de la Corona suelen colaborar como mediadores cuando los empleadores y los empleados no pueden llegar a un consenso (SER, 2020). Por esa razón, los Comités que preparan los informes consultivos siempre están presididos por un miembro de la Corona.

Tabla 5. Características principales de la composición del SER

Composición	Cantidad de consejeros	Duración en el cargo	Grupos de identificación corporativa	Forma de elección	Remuneración
Bipartita plus	33	2 años renovables	3 grupos (sindical, empresarial, expertos)	Organizaciones de la sociedad civil eligen a 22 consejeros y el gobierno a 11	Sí*

Fuente: elaboración propia con base en datos de AICESIS (2020) y SER (2020).

* La remuneración a los consejeros es parcial, basada en compensaciones por reunión, reembolsos de gastos e indemnizaciones por representación. Solo el presidente recibe un salario, porque la presidencia es un empleo a tiempo completo.

La composición del SER fue variando de acuerdo con el deseo de las propias organizaciones participantes. Recientemente, por ejemplo, tanto los empleadores como los sindicatos han reservado uno de sus puestos de consejero para representantes de los trabajadores autónomos (Dekker, Bekker y Cremers, 2017)⁷. Algunas organizaciones también pueden convertirse en miembros de Comités *ad hoc* (para

⁷ En abril de 2010, Linde Gonggrijp (representante de los autónomos por la confederación sindical FNV) y Esther Raats-Coster (representante de PZO, una plataforma para la contratación de trabajadores autónomos) se convirtieron en miembros del SER.

un proyecto específico) y ayudar en la preparación del informe consultivo. Alternativamente, las organizaciones pueden convertirse en miembros regulares de un comité, lo que implica su participación en todos los proyectos de asesoramiento de una esfera de política específica⁸.

Tabla 6. Presidencia, elección, duración y vicepresidencias del SER

Presidencia	Forma de elección	Duración	Vicepresidencias
Miembro del Consejo (por costumbre, del grupo independiente)	Nombrado por ministro de Asuntos Sociales y Trabajo, a propuesta conjunta del SER	2 años (reelección ilimitada)	2: el presidente de la mayor organización de empleadores y el de la mayor organización de empleados

Fuente: elaboración propia con base en datos de AICESIS (2020) y SER (2020).

El gobierno nombra también al presidente del SER, para lo cual toma en consideración las recomendaciones del pleno del Consejo. La duración de su mandato, al igual que el de los consejeros, es de 2 años renovables (SER, 2020). El presidente puede ser elegido entre los miembros de cualquiera de los tres grupos, pero, en la práctica suele ser un miembro del grupo de la Corona (AICESIS, 2020).

Para más detalles institucionales, la estructura orgánica, el presupuesto y su personal, el modo de funcionamiento y las áreas temáticas del SER, ver el Anexo.

⁸ La Asociación de Consumidores Neerlandeses (Consumentenbond), por ejemplo, es miembro del Comité de Asuntos del Consumidor, mientras que las organizaciones de conservación de la naturaleza son miembros del Comité para el Desarrollo Sostenible y del Comité de Planificación y Accesibilidad Espacial. Todas estas organizaciones, sin embargo, no tienen voto en el pleno del SER.

3.5. El papel del SER en las reformas socioeconómicas

Antes de analizar el papel del SER en las principales reformas socioeconómicas de los últimos años, se ofrece un recorrido de la trayectoria histórica del foro en el diálogo social neerlandés.

3.5.1. Trayectoria histórica del SER en el diálogo social neerlandés

El modelo pólder de diálogo social neerlandés es un clásico corporativismo social (Schmitter, 1989) impulsado de abajo hacia arriba por las organizaciones corporativas de la sociedad civil, sin necesidad del Estado. En ese sentido, no es casual que el SER se haya creado en 1950 por un acuerdo bipartito entre empresarios y sindicatos, sobre la base de una ley infraconstitucional. En la inmediata posguerra, con la perspectiva de reconstrucción del país, estas organizaciones se convencieron de la necesidad de ampliar su papel en las políticas de desarrollo económico, la seguridad social y el empleo (Montoya Vargas, 2017). Pero el SER, a diferencia de otros CES creados en el mismo período (como el francés o el italiano), no fue un mero ornamento institucional, sino que se convirtió, junto con la Fundación Laboral, en el órgano central de su modelo corporativo pólder (Banck, 2007). De este modo, prácticamente todo el sistema de reconstrucción institucional de la posguerra, el subsiguiente impulso de las políticas keynesianas y, luego, las reformas ortodoxas promovidas en las décadas de 1980 y 1990 tienen al SER como uno de los componentes institucionales clave.

En los inicios del SER, durante los años cincuenta y sesenta, existía un alto grado de consenso tripartito sobre la política económica, y las recomendaciones del SER tenían un estatus que el gobierno no podía cuestionar con facilidad (Compston, 1994). Sin embargo, durante los años sesenta, el conflicto aumentó por la restrictiva política de ingresos. En 1970 las federaciones sindicales NW y NKV (pero no la CNV) se retiraron brevemente de SER y otros órganos consultivos en protesta contra la legislación de moderación salarial introducida por el gobierno de centroderecha de Piet de Jong (1967-1971). Asimismo, con el inicio de la crisis económica a principios de los años setenta, se volvió más difícil llegar a un acuerdo entre los interlocutores sociales, y la influencia del SER en la política económica disminuyó como consecuencia de las crisis del Estado de bienestar y el decaimiento de la tradicional concertación keynesiana.

En ese contexto, el advenimiento del gobierno de coalición de centroderecha de Rud Lubbers (1982-1994) significó que se solicite el asesoramiento macroeconómico del SER con mucha menos frecuencia que en los anteriores gobiernos tanto de centroderecha como de centroizquierda. La formulación de políticas ministeriales unilaterales se hizo más común y desde 1985 los informes del comité independiente Wagner fueron más influyentes para el gobierno que las recomendaciones del SER. Esto se debió a que, sobre todo a mediados de los años ochenta (Compston, 1994), las relaciones entre el gobierno y los sindicatos fueron tensas, y la oposición sindical a las políticas ortodoxas del gobierno de Lubbers condujo en muchas ocasiones a un boicot de la labor del SER

por parte del FNV. No obstante, el SER, aunque con menor gravitación sindical, siguió siendo una institución central del modelo pólder y, sobre todo, un organismo que sirvió para repartir entre los actores sociales y el gobierno el costo del ajuste de las instituciones neerlandesas de bienestar, en el marco del corporativismo competitivo. En ese período, a través del SER y de la Fundación Laboral, fueron habituales los pactos que implicaron, por ejemplo, restricciones a los aumentos salariales a cambio de beneficios sociales a los sindicatos (Banck, 2007), además de impulsar una serie de acuerdos nacionales que significaron el fortalecimiento del mercado (Dekker, Bekker y Cremers, 2017).

Como se comentó, después de la crisis económica de 2008, el SER experimentó problemas. En algunos casos, los conflictos dentro de la mayor federación sindical, la FNV (y de esta con el gobierno conservador), derivaron en su boicot a las deliberaciones del SER. Además, las uniones empresarias optaron en muchas ocasiones por negociar las políticas directamente con el gobierno de centroderecha (Sarfati & Ghellab, 2012). Así, en los primeros años posteriores a la crisis, se vivió un inédito descenso de las negociaciones en el seno del SER debido a un cóctel que involucró una polarización en el seno de la mayor confederación sindical, la unilateralidad gubernamental en la aplicación de medidas de austeridad y el abandono de los canales tradicionales de diálogo social por parte del empresariado.

No obstante, el SER siguió siendo una institución central del diálogo social neerlandés. A partir de 2008, los gobiernos neerlandeses hicieron mayor hincapié en la competencia, la

descentralización y la responsabilidad individual, e implicaron un nuevo desplazamiento hacia políticas de liberalización. El SER acompañó con su legitimación corporativa esa perspectiva (Delsen, 2012; Dekker, Bekker y Cremers, 2017; Sarfati & Ghellab, 2012). Destacan, en ese sentido, una serie de reformas significativas que contaron con el aval del SER:

1. la privatización parcial del servicio de salud en 2008;
2. la reforma jubilatoria de 2009;
3. la reforma laboral, resultado del Pacto Social de 2013;
4. la reducción del gasto público (en línea con la UE) a partir de 2008.

Estas reformas se enmarcan en la gobernanza económica de la UE, la cual se reforzó a partir de 2008 y, particularmente, a partir de 2011 con el instrumento del Semestre Europeo.

3.5.2. La gobernanza coordinada de la Unión Europea: el Semestre Europeo

El Semestre Europeo es un ciclo anual de gobernanza que la UE puso en marcha en 2011 con el objetivo de reforzar la coordinación de las políticas socioeconómicas de los países miembros (Von Zeschau, 2020). Comienza con el establecimiento de objetivos a nivel de la UE, a los que los Estados miembros responden con Programas Nacionales de Reforma (PNR), con el fin de proponer las políticas sociales, de empleo, económica. Los PNR constan de fases de seguimiento de las políticas (por ejemplo, los Informes por País), que requieren acciones tanto a nivel de la UE como a nivel nacional.

En ningún caso el seguimiento de la política es vinculante y por ello se denomina Método Abierto de Coordinación (MAC) (Bekker, 2021). En ese sentido, el Semestre es un proceso en el que diferentes actores se reúnen para negociar objetivos y el calendario de las reformas.

En los primeros años del Semestre, los Países Bajos tuvieron dificultades para cumplir las normas en materia de deuda y déficit. Eso significó un endurecimiento de la vigilancia después de 2009, mientras que a partir de 2014 se produjo una suavización. Simultáneamente, los plazos para la reducción del déficit se pospusieron.

En todo el proceso, las organizaciones socioeconómicas de los Países Bajos tuvieron una participación frecuente en el Semestre y en la elaboración de los PNR, a través del SER y la Fundación Laboral. Los consejeros del SER se reúnen con frecuencia con representantes de la Comisión Europea, tanto bilateralmente como en el marco tripartito del foro. Bekker (2021) señala que la capacidad institucional del SER y otras instituciones corporativas para dar forma a los resultados de la formulación de políticas, a través de la experiencia o los argumentos políticos, han influido profundamente en las deliberaciones sobre las propuestas de reforma o la interpretación de las estadísticas. La estructura institucional del diálogo social neerlandés fue un importante factor de apoyo para entablar el diálogo con la Comisión. Ser parte del proceso del Semestre no solo tuvo una serie de beneficios (como reforzar contactos entre los actores nacionales y la Comisión), sino que también significó una inclusión activa y temprana en la toma de decisiones de los actores

socioeconómicos y respetar sus competencias. Además, brindó la oportunidad de explicar la viabilidad política de la reforma, su complejidad, y el consentimiento necesario de las principales organizaciones corporativas del capital y del trabajo antes de que puedan aplicarse las reformas. En los Países Bajos, además, las organizaciones tienen acceso a conocimientos de alta calidad que utilizan para contrastar el análisis de la Comisión, y esto les proporciona cierta independencia de la información proporcionada por la UE y argumentos sólidos basados en pruebas para propuestas alternativas de reforma.

Como se dijo, este tipo de encuentros en el marco del SER o con sus consejeros hizo que la Comisión fuera sensible al hecho de que las grandes reformas tardan tiempo en diseñarse y aplicarse. Por ejemplo, después de 2015, el período de reforma ha sido un elemento de debate en relación con los PNR neerlandeses. Por lo general, la Comisión espera una reforma en un plazo de entre 12 y 18 meses tras comunicar una resolución del Semestre. Esto ha dado lugar a unos PNR con propuestas menos predefinidas. La Comisión acepta que el gobierno neerlandés esboce «direcciones» de reforma prometedoras, que sin embargo se dejan en manos del próximo gobierno tras las elecciones, con el consenso de las partes interesadas. En ese sentido, el Semestre es una herramienta de coordinación blanda. La aplicación de las reformas en los Países Bajos depende de la viabilidad política y de la influencia de las instituciones de diálogo social, como el SER y la Fundación Laboral. Si los PNR abordan propuestas complejas y delicadas como el sistema jubilatorio, lleva tiempo

trazar los escenarios de reforma y preparar reformas bien diseñadas que obtengan un amplio apoyo de la sociedad.

Esta adaptabilidad del Semestre y su reformulación y reinterpretación a escala nacional de los Países Bajos no es necesariamente un signo de «debilidad» o «ineficacia». Más bien, la evolución del Semestre desde un ejercicio administrativo hacia un ciclo de coordinación abierto que da la bienvenida al diálogo puede considerarse como la madurez del Semestre. Aunque los Países Bajos demuestran que los mensajes de la Comisión no siempre se aplican de forma inmediata ni estricta, esto no significa que los países no estén abiertos a la reforma. Más bien, entienden la necesidad de reformar, incluso antes de recibir las recomendaciones, pero deben seguir su propio camino hacia las reformas, teniendo en cuenta el SER y el papel de la concertación en el diseño de las reformas. En este sentido, los representantes de las organizaciones socioeconómicas tienen la función de informar a los representantes de la UE sobre cómo interpretar las estadísticas o qué alternativas políticas pueden ser igualmente eficaces. Esto permite una mejor adecuación entre los retos nacionales y las reformas, y genera un apoyo más amplio a las reformas.

3.5.3. Privatización parcial del servicio de salud

Entre las reformas ortodoxas que fueron legitimadas por el SER, sirve de ejemplo su aval a la privatización de las prestaciones de salud (Delsen, 2012). Hasta 2008, el seguro nacional obligatorio (conocido como AWBZ), creado por la Ley General de Gastos Médicos Excepcionales de 1968,

implicaba un seguro médico que cubría los cuidados a largo plazo en residencias de ancianos, instituciones psiquiátricas y hospitales. El hecho de que el copago aumentara con los ingresos hacía que muchos de sus servicios fueran utilizados principalmente por las personas de menores recursos.

En los Países Bajos, el gasto en cuidados de larga duración pasó del 2% del PIB en 1980 al 4,5% del PIB en 2008. La asistencia de larga duración es más generosa que en otros países de la UE que aplican topes y umbrales, lo que explica el número relativamente alto de usuarios. En 2008, el 3,6% de la población neerlandesa hizo uso de la AWBZ, es decir, cerca de 600.000 personas. En comparación con otros países de la UE, se hacía menos hincapié en la responsabilidad individual, y el papel local en los cuidados de larga duración es menor.

Para reducir los costos de la AWBZ, el gobierno le solicitó asesoramiento al SER entre 2006 y 2008, y el foro recomendó una mayor responsabilidad económica individual para los usuarios, además de sugerir que se transfiriera la atención primaria a un seguro de salud privado creado en 2006. En sus dictámenes, el SER consideró que el Estado de bienestar neerlandés reactivo y pasivo debía convertirse en un Estado de bienestar más proactivo y activo, y que el peso económico de la sanidad debía recaer fundamentalmente en la ciudadanía (SER, 2006). Abogó por una mayor libertad de elección y una mayor responsabilidad individual de los clientes, es decir, por pasar de una aplicación de la AWBZ orientada a la oferta a otra orientada a la demanda. Así, luego de la reforma avalada por el SER, se dispuso que todos los residentes de los Países Bajos contrataran un seguro sanitario privado que cubriera el

paquete estándar (que en el pasado cubría la salud pública). La flexibilización del régimen AWBZ acerca los cuidados de larga duración neerlandeses a los regímenes de los demás países de la UE.

3.5.4. Reforma del sistema jubilatorio

El SER, pese a los inconvenientes de la crisis de 2008, siguió siendo el foro de negociación tripartita privilegiado. La reforma del sistema jubilatorio ilustra la tensa relación del diálogo social tripartito luego de 2008, pero casi siempre canalizada dentro del ámbito institucional del SER (Dekker, Bekker y Cremers, 2017; Sarfati & Ghellab, 2012).

En el pasado, el foro había producido recomendaciones sobre la reforma jubilatoria. El SER emitió, por ejemplo, una Carta de asesoramiento en 1999 sobre este tema, que provino de la Cámara Baja del Parlamento. Asimismo, en 2002 el SER hizo una recomendación de reforma del régimen de discapacidad que fue aprobado por el segundo Gobierno de Balkenende.

A partir de la crisis de 2008, recrudecieron los debates sobre la sostenibilidad del sistema de protección social en los Países Bajos. El impacto de la unión económica y monetaria, sumado al envejecimiento de la población neerlandesa, empujaron a una reforma del Estado del bienestar y, en particular, el sistema de pensiones y el seguro de dependencia fueron objeto de reformas (Delsen, 2012).

En 2009, el cuarto gabinete del Gobierno de Balkenende propuso aumentar la edad legal de jubilación a 66 años en 2020 y a 67 años en 2025 (Dekker, Bekker y Cremers, 2017).

En ese entonces, el sistema de jubilaciones neerlandés constaba de una pensión básica legal sin verificación de recursos para todos los residentes en los Países Bajos a partir de los 65 años con una prestación de jubilación que garantizaba el 70 % del salario mínimo neto. Las prestaciones de las pensiones públicas se financiaban por reparto a través de las cotizaciones abonadas por los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia. En los Países Bajos, el número de afiliados (más del 90 % de los trabajadores), el número de beneficiarios de pensiones profesionales, el nivel de las pensiones profesionales y el capital de pensiones acumulado se encuentran generalmente entre los más elevados de la UE. Sin embargo, el aumento de la esperanza de vida ejerció una presión progresiva sobre los fondos de pensiones. Esta evolución explica el crecimiento de planes de ahorro voluntario y provisiones hechas a título individual, como seguros de vida, vivienda en propiedad, acciones o cuentas de ahorro.

En ese marco, el gobierno inició consultas en 2009 con los interlocutores sociales, pero rápidamente encontró una fuerte resistencia del sindicato más grande, la FNV, y también falta de entusiasmo por parte de los empleadores. Para tratar de obtener más apoyo, las partes iniciaron conversaciones dentro del marco tripartito del SER, pero esto no concluyó en nuevos planes de reforma alternativos. La falta de acuerdo puso en grave tensión la relación entre los sindicatos y las asociaciones de empleadores. Finalmente, el gobierno propuso una nueva legislación sobre jubilaciones y pensiones, pero no se implementó debido a las elecciones.

En 2011, bajo la presión de la UE y ante el desafío continuo de una sociedad que envejece, los interlocutores sociales reanudaron las conversaciones en el marco de la Fundación Laboral bipartita, que culminó en un acuerdo de pensiones propuesto en junio de 2010. Este acuerdo tampoco obtuvo un apoyo generalizado, lo que llevó a la conclusión de un segundo convenio en junio de 2011 en la Fundación Laboral. Durante el proceso de negociación, las partes interesadas del SER les explicaron a los representantes de la Comisión Europea la complejidad de la propuesta de reforma de las pensiones, argumentando lo esencial que era el tiempo para llegar a una buena solución que obtuviera un amplio apoyo. En ese sentido, el tiempo fue un argumento clave en los debates del SER sobre pensiones (con la participación de la Comisión), lo que dio lugar a una suavización de la coordinación.

Aunque sin el acompañamiento del mayor sindicato, el acuerdo político arribado en 2011 sentó las bases de un cambio legislativo y fue el fundamento de una propuesta posterior, que sí se implementó. La reforma jubilatoria propuesta fue en verdad la misma que formaba parte de la efectuada por el gobierno en 2009. Aumentó gradualmente la edad de jubilación de 65 a 67 años y la vinculó a la esperanza de vida a partir de entonces.

3.5.5. Reforma laboral

Es habitual que el SER realice recomendaciones al Parlamento o al Ejecutivo neerlandés sobre asuntos laborales. A modo de ejemplo, el SER realizó un asesoramiento a solicitud de la Cámara Alta sobre el proyecto de ley Bussemaker-Van Dijke

(2002), que se refería al horario de trabajo, o respondió a la solicitud de la Cámara Baja sobre un proyecto de regulación del mercado en 2010 (SER, 2015).

Sin embargo, luego de la crisis de 2008, el SER tuvo intervención en reformas importantes del área laboral (Dekker, Bekker y Cremers, 2017). Los sindicatos y las uniones empresarias a través del SER y de la Fundación Laboral desempeñaron un papel en la mayoría de estos debates y se sometieron las negociaciones a una gran tensión. Pero esto no cambió el papel del SER de manera significativa. Continuó operando en estas difíciles circunstancias, lo que indica la fortaleza de la institución en el modelo pólder holandés.

Después de una etapa de estancamiento poscrisis, hacia 2013 el diálogo social neerlandés resurgió con fuerza y estableció acuerdos sobre la reforma laboral. La crisis interna de la principal confederación sindical se resolvió con éxito y llegó al poder un gobierno laborista que, debido a su debilidad electoral de origen, requirió del apoyo amplio de las organizaciones corporativas. En 2013 se logró un Pacto Social negociado entre el gobierno, el SER y la Fundación Laboral, en el que se presentó una alternativa frente a las políticas de austeridad y del que se desprendió la Ley de Trabajo y Seguridad adoptada en 2014.

Los principales componentes del Pacto Social de 2013 fueron:
1. Los empleadores y los empleados debían ser responsables de prevenir el desempleo siempre que fuera posible. Una forma de hacerlo fue facilitar la movilidad laboral (por esa razón, se revisó la infraestructura social del mercado laboral);

2. Para garantizar la igualdad de trato, se introdujeron procedimientos obligatorios para la terminación del empleo en el caso de los contratados temporales (así, los empleados amenazados de despido tendrían derecho a un subsidio que les permitiera capacitarse para un nuevo trabajo); 3. Se reforzó la posición de los empleados con contrato temporal; 4. El sector privado se comprometió a contratar adicionalmente a 100.000 personas con discapacidad y el Estado a 25.000 (Dekker, Bekker y Cremers, 2017).

La ley, finalmente adoptada en 2014, incluyó una serie de matices. En adelante, la Agencia Pública de Empleo examinó los procedimientos de despido, los despidos por motivos comerciales y económicos, y los casos de incapacidad laboral de larga duración, mientras que los despidos individuales por motivos personales o de comportamiento comparecerían ante un tribunal. El objetivo era hacer que los procesos fueran más rápidos y menos costosos (al eliminar redundancias). En cuanto al empleo de duración determinada, se redujo el número máximo de contratos consecutivos con el objetivo de acortar el tiempo necesario para que un trabajador asegure su condición de estabilidad. En la actualidad, el máximo son dos contratos consecutivos por una duración de dos años, con un intervalo de seis meses entre contratos, para reiniciar la cadena. En lo que respecta a las prestaciones por desempleo, la duración máxima del pago público se redujo gradualmente, en un mes por trimestre, de 38 meses en diciembre de 2015 a 24 meses en 2019.

Asimismo, producto del acuerdo, entró en vigor en 2015 la Ley de Capacidad Laboral, que pasó a llamarse Ley de

Participación. La ley fusionó tres leyes distintas, que cubrían a los solicitantes de asistencia social, los trabajadores jóvenes con discapacidad y los trabajadores en empleos protegidos. Su objetivo principal fue mejorar las opciones para que estos grupos se integraran en el mercado laboral regular. Sin embargo, la ley no tuvo más éxito que sus predecesoras, en parte debido a los recortes presupuestarios para las actividades de reintegración (Dekker, Bekker y Cremers, 2017).

Desde 2013, el aumento del desempleo se convirtió en un problema importante, y el gobierno puso a disposición fondos públicos para combatirlo, en particular el desempleo juvenil. Estos fondos, a menudo cofinanciados por los sindicatos y las uniones empresarias, se convirtieron en la práctica en planes sectoriales de formación laboral. Los planes son elaborados inicialmente por los sindicatos y uniones empresarias a nivel sectorial, evaluados por el Gobierno y, si se consideran adecuados, se cofinancian.

3.5.6. Reducción del gasto público

En contraste con otros casos de Europa (Von Zeschau, 2020, 2023a), el SER tuvo un papel central en la concertación de los Programas Nacionales de Reforma (PNR) recomendados por la UE luego de la crisis de 2008. En ese sentido, todos los PNR neerlandeses fueron acordados y llevados adelante con la estrecha colaboración del SER y la Fundación Laboral (Molina & Guardiancich, 2017). El programa de reformas presentado por el Gobierno neerlandés cada año al Consejo Europeo incluía las contribuciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores nacionales. Las sugerencias

de política comunicadas a los Países Bajos a través de los PNR siempre han sido una combinación de requisitos fiscales, políticas económicas y sociales. Por lo tanto, si bien una vigilancia fiscal más estricta de la UE tuvo un impacto significativo en los Estados de bienestar, dado que los topes presupuestarios estrictos dificultaron el gasto público expansivo, las recomendaciones específicas por país dieron cierto espacio a los Estados miembros.

En el marco de los PNR, durante los primeros años de la crisis, el Gobierno neerlandés hizo especial hincapié en la reducción del gasto público para cumplir con la meta del déficit presupuestario del 3% (uno de los criterios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE). No obstante, el llamado a la austeridad siempre estuvo acompañado (por la presión de los sindicatos representados en el SER y la Fundación Laboral) de la preocupación por invertir en actividades que fomentaran el crecimiento (Dekker, Bekker y Cremers, 2017), como la educación, la innovación y la investigación. Así, tanto el SER como la Fundación Laboral estuvieron continuamente involucrados en la discusión de las propuestas socioeconómicas, incluso las recomendadas por la UE. Asimismo, durante el período posterior a la crisis, la frecuencia de la consulta al SER por parte de los poderes públicos en relación con los PNR siguió siendo regular y previsible, y el equilibrio entre el gobierno, los sindicatos y los empresarios en los acuerdos de reforma tendió a ser equivalente (Molina & Guardiancich, 2017). Como consecuencia, en los Países Bajos, a diferencia de gran parte de los países europeos, las opiniones del Consejo se integraron en los PNR.

Cada año, el SER y la Fundación Laboral bipartita redactan un informe sobre las formas en que los sindicatos y las uniones empresarias contribuyen a cumplir los principales objetivos del PNR. Tanto el SER como la Fundación Laboral están continuamente involucradas en la discusión de propuestas socioeconómicas, con independencia de que estén o no relacionadas con el PNR.

3.5.7. Otras recomendaciones del SER

A continuación, con el fin de exponer ejemplos de informes consultivos del SER, se destacan algunos de los más importantes de los últimos años. Cabe señalar que más del 80% de ellos cuentan con el apoyo unánime de sus miembros (SER, 2020), lo que habla no solo de su función consultiva, sino sobre todo de su función concertadora, al promover el mayor acercamiento posible entre las partes. Desde luego, el gobierno nunca está obligado a aceptar el asesoramiento del SER, pero si la opinión cuenta con el apoyo tanto de los empleadores como de los sindicatos, su peso político es significativo y estas recomendaciones suelen ser aceptadas (SER, 2015).

Ahora bien, entre los informes más relevantes de los últimos años destaca, por ejemplo, el informe «Más química entre verdes y crecimiento: las oportunidades y los dilemas de una economía de base biológica» (2010) sobre generación de energía sostenible (Montoya Vargas, 2017); el informe sobre el ámbito de aplicación de los seguros de trabajadores (2014); el informe «Empresas e impactos de derechos humanos: identificando y priorizando los riesgos sobre derechos humanos» (2014); y el informe sobre la mejora

de las posibilidades en el mercado laboral de los jóvenes inmigrantes (2014) solicitado por el Consejo de Ministros para prever el desarrollo a futuro del mercado de trabajo, habida cuenta de la situación laboral neerlandesa y los flujos migratorios previstos.

Asimismo, merece una especial atención la producción de acuerdos facilitados por el SER. El Acuerdo Energético para el Desarrollo Sostenible de septiembre de 2013, por ejemplo, fue un pacto tripartito sobre energía renovable firmado gracias a la colaboración activa del Consejo (CES España, 2014). Tras un proceso de negociación de ocho meses, asociaciones de empleadores y sindicatos, organizaciones ambientales y de conservación de la naturaleza, instituciones financieras, junto al gobierno central y las administraciones regionales y locales, firmaron el acuerdo facilitado por la acción del SER. El pacto sintetizó un conjunto de disposiciones relacionadas con el ahorro de energía y la política ambiental, y tuvo el objetivo de lograr un suministro de energía asequible y posicionar a los Países Bajos en el mercado de las tecnologías limpias. Las 175 medidas propuestas por el Acuerdo siguen siendo aplicadas en la actualidad (Dekker, Bekker y Cremers, 2017) y, durante todo el proceso, el SER facilitó su aplicación y controló los progresos.

3.5.8. Resultados operativos del SER

A través del SER y la Fundación Laboral, los Países Bajos han conseguido formalizar la cooperación tripartita entre las organizaciones de empleadores, los sindicatos y el gobierno, y, por tanto, ha institucionalizado exitosamente el modelo pólder. De esta manera, el SER es el foro central para discutir

las políticas socioeconómicas y tiene una larga trayectoria de construcción de consensos. Su poder se apoya, a su vez, en el poder de los interlocutores sociales, quienes fundaron el organismo y en la actualidad se ocupan de hacer escuchar sus opiniones.

Pese a ser una institución bipartita y completamente independiente del Estado, la articulación institucional entre el SER y los poderes públicos es muy elevada. En promedio, el 83% de los informes consultivos anuales del Consejo son emitidos por solicitud del gobierno o el Parlamento (SER, 2020), frente al 17% emitidos por iniciativa propia (los cuales son, generalmente, informes que tratan de asuntos de política internacional). Esto habla de un sólido diálogo institucionalizado entre el Consejo y las necesidades de los poderes públicos.

Si bien en lo formal el SER tiene una función consultiva, su verdadera función es la de construir políticas públicas concertadas entre el Estado y las organizaciones corporativas. En ese sentido, el organismo es muy exitoso, ya que logró que un promedio del 80% de los informes emitidos sean aprobados por las uniones de empresarios y las federaciones sindicales de forma unánime. Los informes, asimismo, no son acuerdos normativos amplios, sino que suelen exponer medidas concretas a implementar con indicadores para su seguimiento y monitoreo.

Desde luego, la construcción de estos consensos requiere tiempo. Por eso, es habitual que el Consejo demore unos seis meses y medio en preparar un informe. Esto puede parecer

un período largo. Sin embargo, una de las razones por las que los informes son tan significativos es porque tienen un amplio apoyo entre los empleadores y los empleados, y, en ese sentido, es vital que se pueda contar con el tiempo suficiente para consultar a los miembros de estas organizaciones. La conclusión obvia es que el SER tiene una baja producción de estos documentos en relación con otros CES analizados. Entre 1994 y 2020, el organismo ha emitido un total de 139 informes consultivos, es decir, un promedio de solo 5 informes anuales. Estos resultados están muy lejos del CES español (11 documentos publicados anualmente) (Von Zeschau, 2020) y, por supuesto, del CES francés (23 documentos anuales) (Von Zeschau, 2023a).

Tabla 7. Resultados del SER

Tipo de documentos publicados	Cantidad	Período	Promedio anual
Informes consultivos y Cartas de recomendación	139	1994-2020	5,14

Fuente: elaboración propia con base en datos de AICESIS (2020) y SER (2020).

La labor del SER vivió momentos difíciles, como luego de la crisis económica de 2008. Las negociaciones sobre el sistema de pensiones fueron particularmente complejas (Dekker, Bekker y Cremers, 2017). Sin embargo, el modelo pólder ha demostrado una gran capacidad de recuperación para acordar algunas reformas sustanciales en los años posteriores a la crisis sin requerir cambios significativos en sus principales instituciones, entre las que resalta el SER. Por lo tanto, las circunstancias económicas pos-2008 supusieron una presión

adicional sobre el diálogo social, pero las instituciones y los interlocutores sociales demostraron capacidad de recuperación para hacer frente a los desafíos, y se produjeron importantes acuerdos sobre políticas públicas.

Es así que, pese a que el diálogo social tripartito exhibió vulnerabilidades, los Países Bajos deben considerarse una excepción en Europa por haber disfrutado de instituciones estables para la concertación corporativa. En ese sentido, el SER, pese a las dificultades en el diálogo social que acarrió la crisis, nunca ha sido impugnado o dejado de lado; al contrario, ha mantenido su alto perfil y su rol de asesoramiento y articulación entre el gobierno y la sociedad civil organizada. El impacto de la crisis sometió las negociaciones a una gran tensión, pero esto no cambió el papel del SER ni de la Fundación Laboral de manera significativa, ya que continuaron operando en las difíciles circunstancias, lo que indica la fortaleza de estas instituciones en el modelo de pólder neerlandés (Dekker, Bekker y Cremers, 2017).

Conclusiones generales del análisis

Los Países Bajos han conseguido formalizar la concertación tripartita entre las organizaciones de empleadores, los sindicatos y el gobierno, y, por tanto, han institucionalizado exitosamente el modelo pólder. En este marco, el SER es el foro central para discutir las políticas socioeconómicas y su relevancia se asienta, a su vez, en el protagonismo y la influencia de los interlocutores sociales, quienes fundaron el organismo, lo financiaron durante décadas y, en la actualidad, se ocupan de hacer escuchar sus opiniones.

Si bien en lo formal el SER tiene una simple función consultiva, su verdadero objetivo fue (y es) construir políticas públicas concertadas entre el Estado y las organizaciones corporativas, objetivo que consiguió con creces habida cuenta de las frecuentes solicitudes de opinión sobre temas estratégicos por parte del gobierno (también en contextos críticos) y el gran volumen de propuestas emitidas con el apoyo unánime de los empresarios y los sindicatos.

Incluso en las difíciles circunstancias económicas pos-2008, el SER acompañó la privatización parcial del servicio de salud en 2008, la reforma jubilatoria en 2009, la reforma laboral (resultado del Pacto Social) en 2013 y la reducción del gasto público a partir de 2008. Desde su creación en 1950, el SER fue el foro indiscutido para concertar el rumbo del gobierno. El organismo se pensó como un espacio de encuentro entre las organizaciones empresarias y sindicales neerlandesas que tuviera el objetivo (evidentemente exitoso)

de traducir ese encuentro en procesos de concertación que produjeran recomendaciones influyentes sobre políticas públicas concretas.

Referencias bibliográficas

- Association Internationale des Conseils Économiques et Sociaux et Institutions Similaires (2020). *Les membres de l'AICESIS* [Los miembros del AICESIS]. <https://aicesis.org/membres>
- Banck, G. A. (2007). Cultura política: Brasil versus Holanda. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(65), 127-169.
- Barba Ramos, F. y Martínez López, F. (2004). Los Consejos Económicos y Sociales locales. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 77, 125-172.
- Bekker, S. (2021). Hardening and Softening of Country-specific Recommendations in the European Semester. *West European Politics*, 44(1), 114-133.
- Bresser Pereira, L. C. (2006). El modelo estructural de gobernanza pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (36), 1-14.
- Cho, S. H. (2019). Roles and Tasks of Social Dialogue –in Case of Denmark and Netherlands–. *The Journal of Labor Law*, 47, 261-301.
- Compston, H. (1994). Union Participation in Economic Policy-Making in Austria, Switzerland, The Netherlands, Belgium and Ireland, 1970–1992. *West European Politics*, 17(1), 123-145. <https://doi.org/10.1080/01402389408425004>
- Consejo Económico y Social de España (2014). *Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y en la Unión Europea: Experiencias prácticas de diálogo social* (Documentos de trabajo N.º 14).
- De Vega, A. S. (1993). Primeras reflexiones sobre el Consejo Económico y Social. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 80, 157-184.
- Dekker, R., Bekker, S. & Cremers, J. (2017). The Dutch Polder Model: Resilience in Times of Crisis. En O. Molina & I. Guardiancich (Eds.), *Talking Through the Crisis: Social Dialogue and Industrial Relations Trends in Selected*

- EU Countries* (pp. 189-212). International Labour Office, Governance and Tripartism Department.
- Delsen, L. (2012). *Welfare State Reform in the Netherlands: 2003-2010*. Institute for Management Research 12; 103, Issue May. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2619.5446>
- Etchemendy, S. (2011). El diálogo social y las relaciones laborales en Argentina 2003-2010. *Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina, Organización Internacional del Trabajo.
- Ferrera, M., Hemerijck, A. & Rhodes, M. (2001). The Future of the European «Social Model». *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3, 163-190.
- Fleury, S. (2005). O CDES do governo Lula. *Estado e Gestão Pública: Visões Do Brasil Contemporâneo*, 2, 79-105.
- González Begega, S. & Luque Balbona, D. (2014). Goodbye to Competitive Corporatism in Spain? Social Pacting and Conflict in the Economic Crisis. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 148(1), 79-102. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.148.79>
- Guardiancich, I. & Ghellab, Y. (2020). Economic and social councils and the future of work: Current situation and definition of a research agenda. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 15(1), 101-122. <https://doi.org/10.1483/96931>
- Guardiancich, I. & Molina, O. (2021). From Gradual Erosion to Revitalization: National Social Dialogue Institutions and Policy Effectiveness. *European Journal of Industrial Relations*, 1-19. <https://doi.org/10.1177/09596801211018318>
- Habermas, J., Lennox, S. & Lennox, F. (1974). The Public Sphere: An Encyclopedia Article (1964). *New German Critique*, 3, 49-55. <https://doi.org/10.2307/487737>

- Hall, P. & Soskice, D. (2001). *Varieties of capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.4337/9781786439017.00020>
- Han, C., Jang, J. & Kim, S. (2010). Social dialogue and industrial relations in South Korea: Has the tripartite commission been successful? *Asia Pacific Viewpoint*, 51(3), 288–303. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8373.2010.01432.x>
- Hemerijck, A. & Vail, M. (2006). The Forgotten Center: State Activism and Corporatist Adjustment in Holland and Germany. En J. D. Levy (Ed.), *The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalization* (pp. 57-92). Harvard University Press.
- International Labour Organization (2020). ILO Metadata. <https://metadata.ilo.org/thesaurus/-1518031573.html>
- Kim, Y. & Van Der Westhuizen, J. (2017). Corporatism as a Crisis Response to Democratisation? Comparing the Rise and Fall of Corporatism in South Korea and South Africa. *Politikon*, 45(2), 291–308. <https://doi.org/10.1080/02589346.2017.1398920>
- Lane, D. (2009). «Coloured Revolution» as a Political Phenomenon. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 25(2–3), 113–135. <https://doi.org/10.1080/13523270902860295>
- Lehmbruch, G. (1977). Liberal Corporatism and Party Government. *Comparative Political Studies*, 10(1), 91-126. <https://doi.org/10.1177/001041407701000105>
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- MNews. (6 de enero de 2024). La solución «a la irlandesa» que impulsan empresarios y sindicalistas para acordar políticas de Estado. *MNews*, 1. https://mnews.com.ar/economia_negocios/86717-La-solucion-“a-la-irlandesa”-que-impulsan-empresarios-y-sindicalistas-para-acordar-politicas-de-Estado

- Molina, O. & Guardiancich, I. (2017). *Talking through the Crisis: Social Dialogue and Industrial Relations Trends in Selected EU Countries*. International Labour Organization. https://www.academia.edu/32157688/TALKING_THROUGH_THE_CRISIS_Social_dialogue_and_industrial_relations_trends_in_selected_EU_countries
- Molina Romo, O. & Miguélez Lobo, F. (2013). From Negotiation to Imposition: Social Dialogue in Austerity Times in Spain. Working Paper 51. ILO.
- Montalvo Correa, J. (18-21 de octubre de 2005). *Los consejos económicos y sociales u otros órganos similares* [Ponencia]. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, Chile.
- Montoya Vargas, F. (2017). Los Consejos Económicos y Sociales como promotores del diálogo social en la Unión Europea. *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, XII(24), 166-188.
- Moreno Vida, M. (2009). Diálogo social y concertación en las relaciones laborales de Andalucía. *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, II(100), 551-574.
- Panitch, L. (1977). The Development of Corporatism in Liberal Democracies. *Comparative Political Studies*, 10(1), 61-90. <https://doi.org/10.1177/001041407701000104>
- Rudman, E. (27 de mayo de 2024). Javier Milei cede ante la «casta» sin margen del FMI. *Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/politica/javier-milei-cede-la-casta-margen-del-fmi-n6004708>
- Sánchez Mosquera, M. (2014). Los sindicatos más representativos en la concertación social en Andalucía, 1993-2012. *Revista de Estudios Regionales*, 99, 155-181.
- Sánchez Mosquera, M. (2018). Trade unionism and social pacts in Spain in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 24(1), 23-38. <https://doi.org/10.1177/0959680117711476>

- Sarfati, H. & Ghellab, Y. (2012). *The political economy of pension reforms in times of global crisis: state unilateralism or social dialogue?* (Working Paper 37). ILO.
- Schmitter, P. C. (1989). Still the Century of Corporatism? *Government and Opposition*, 24(1), 54-73. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1989.tb00107.x>
- SER (2006). *Welvaartsgroei door en voor iedereen. Advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn* (Advies 06/08).
- SER (2015). The Social and Economic Council of the Netherlands (SER).
- SER (2020). What is the SER. <https://www.ser.nl/en/SER/About-the-SER/What-is-the-SER>
- Spasova, S. & Tomini, L. (2013). Building Social Dialogue Institutions in Bulgaria: Between EU Conditionality and Domestic Social Actors. *Debatte*, 21(1), 3-24. <https://doi.org/10.1080/0965156X.2013.812313>
- Viscardi, C. (2018). Corporativismo e neocorporativismo. *Estudios Históricos*, 31(64), 243-256. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/S2178-14942018000200007>
- Visser, J. (2009). The quality of industrial relations and the Lisbon Strategy. En J. Visser (Ed.), *Industrial relations in Europe 2008* (pp. 45-73). Office for Official Publications of the European Communities. <https://doi.org/10.2767/54876>
- Von Zeschau, J. F. (2020). ¿Es útil el Consejo Económico y Social? Un análisis del caso español en perspectiva argentina. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(19). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/45>
- Von Zeschau, J. F. (2023a). El Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia: Aportes para el Consejo Económico y Social de la República Argentina. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 4(110). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/174>
- Von Zeschau, J. F. (2023b). El Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil: Aportes para el Consejo Económico y Social de la República

Argentina. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 4(122). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/191>

Von Zeschau, J. F. y Sánchez-Mosquera, M. (2022). Los consejos económicos y sociales. Una revisión de la literatura centrada en su eficacia y evaluación. *Revista de Administração Pública*, 1-34.

Voss, E., Schöneberg, K. & Contreras, R. R. (2015). *Collective Bargaining in Europe in the 21st Century*. Eurofound.

Wilkinson, A. & Wood, G. (2017). Global trends and crises, comparative capitalism and HRM. *The International Journal of Human Resource Management*, 28(18), 2503-2518.

Anexo

En este Anexo se detallan la estructura orgánica (con presupuesto y personal), el modo de funcionamiento y las áreas temáticas del SER.

Estructura orgánica

El presidente es nombrado por la Corona (en la práctica, por el gabinete, a través de una propuesta del ministro de Asuntos Sociales y Trabajo) por un lapso de dos años renovables. La presidencia mantiene un contacto formal con el gobierno y los partidos políticos, y, de manera informal, con los ministros, los políticos y la burocracia estatal para asesorar al gobierno sobre las políticas socioeconómicas (Banck, 2007).

Para asistir al presidente, el Consejo designa también dos vicepresidentes, quienes son, en la práctica, el secretario general de la mayor organización de trabajadores y el presidente de la mayor organización de empleadores (AICESIS, 2020).

El Comité Ejecutivo es el órgano colegiado del SER responsable de asistir al presidente y a los vicepresidentes en el desarrollo de la labor del Consejo. Este Comité está compuesto por los principales representantes de los empleadores, representantes sindicales y expertos independientes, y se reúne el tercer viernes de cada mes. Su principal función es definir qué comité se encargará de preparar el informe, luego de que se ha efectuado la solicitud de opinión.

La Secretaría General ayuda al Consejo y a sus Comités a preparar y llevar a cabo sus diversas actividades, incluidas las tareas administrativas y la promoción de los acuerdos autorregulados entre las empresas y los consumidores (SER, 2015). Consta de tres direcciones (la Dirección de Asuntos Económicos, la Dirección de Asuntos Sociales y la Dirección de Asuntos Administrativos), tres divisiones (División de Asuntos Financieros, División de Recursos Humanos, División de Comunicaciones) y de un Departamento de Gestión de Instalaciones. La Secretaría General asiste a los consejeros en su labor y las actividades de asesoría incluyen el contacto con las oficinas gubernamentales (de las que se pueden esperar consultas o a las que se le solicita información); los esfuerzos analíticos y de investigación previos a los informes; la elaboración de documentos para ser discutidos en reuniones de Comité; la redacción de borradores e informes de asesoramiento finales; la preparación de presentaciones para reuniones de prensa y discusiones con el Parlamento; y la redacción de artículos periodísticos tras la publicación de un informe.

Tabla 8. Estructura orgánica y órganos de gestión del SER

Principal órgano colegiado de coordinación		Principal órgano de gestión y administración	
Denominación y composición	Función	Denominación y composición	Función
Comité Ejecutivo: se compone por consejeros sobresalientes de los principales grupos. Son elegidos por los consejeros entre sus propios miembros	Definir el Comité que se encargará de preparar el informe, luego de la solicitud de opinión al Consejo	Secretaría del Consejo	Contactar con las oficinas gubernamentales, realizar la investigación previa a los informes, elaborar los documentos de discusión, redactar los informes finales, difundir en la prensa los resultados del Consejo

Fuente: elaboración propia con base en datos de AICESIS (2020) y SER (2020).

El SER goza de total autonomía funcional y se financia íntegramente con los impuestos pagados por las empresas neerlandesas a las Cámaras de Comercio e Industria (SER, 2020). Este método de financiación se basa en la idea de que las empresas son en realidad una sociedad entre empleadores y empleados. De este modo, el Consejo no recibe ningún financiamiento estatal e incluso subvenciona los costos de varias instituciones, como, por ejemplo, la Fundación Laboral (el 75% de su presupuesto es financiado por el SER), además de órganos subnacionales de asesoramiento y consulta.

Para desarrollar sus funciones, el SER cuenta con un presupuesto aproximado de 16 millones de euros al año (SER, 2015), que es decidido por el propio Consejo, aunque

acordado con el ministro de Asuntos Sociales y Trabajo (AICESIS, 2020).

Asimismo, 110 empleados trabajan en la Secretaría General (AICESIS, 2020), 20 de los cuales lo hacen a tiempo completo, dado que se encargan de preparar y redactar los informes de asesoramiento (SER, 2020).

Tabla 9. Presupuesto y personal del SER

Personal del Consejo	Presupuesto	Elaboración del presupuesto
110	16 millones de euros	Es decidido por el propio Consejo y acordado por el ministro de Asuntos Sociales y Trabajo. Por ley, es financiado por las cámaras de empresarios.

Fuente: elaboración propia con base en datos de AICESIS (2020) y SER (2015, 2020).

Funcionamiento

Para cumplir específicamente con su función consultiva, el SER se convoca a petición del gobierno (el presidente del Consejo de Ministros, un ministro o un viceministro), el Parlamento (desde el 1 de enero de 1997, las Cámaras Alta y Baja del Parlamento pueden pedir el dictamen al Consejo) o por iniciativa propia del Consejo.

En contraste con otras experiencias analizadas, en ningún caso el gobierno neerlandés está obligado a pedir dictamen al Consejo, ni siquiera sobre planificación social o económica. Esta obligación fue derogada en 1995, pero no ha disminuido el número de solicitudes recibidas por el Consejo (SER, 2020).

Si el gobierno no pide el asesoramiento del SER sobre un asunto que este considere importante, el organismo puede decidir emitir un informe consultivo por iniciativa propia. Por regla general, solo lo hará si cree que su asesoramiento tendrá el respaldo unánime de todos sus miembros.

Todas las solicitudes al SER suelen estar programadas. Cada año, el organismo elabora un cronograma de trabajo en el que se toma en consideración la carta que el Consejo recibe anualmente por parte del gobierno (Montoya Vargas, 2017). En ella se expone un resumen de los objetivos de gestión más importantes, a partir de los cuales el gobierno pedirá un dictamen al SER durante el próximo año.

A su vez, las opiniones del Consejo se expresan por medio de dos tipos de documentos:

- Informe consultivo
- Carta de asesoramiento

El informe consultivo es la forma más habitual, a través de la cual se busca ofrecer una sólida opinión de las organizaciones sociales sobre una temática, un proyecto de ley o una política concreta. Sin embargo, dado que muchas veces estos informes requieren largas deliberaciones, el SER también puede responder a una solicitud en un plazo de tres meses cuando el tiempo es esencial o cuando el tema es menos complejo. En ese caso, el Consejo publica una carta de asesoramiento.

Ahora bien, una vez que el Consejo ha recibido una solicitud de opinión, el Comité Ejecutivo decide qué comité se encargará de preparar el borrador. La Secretaría General del

Consejo se ocupa de elaborar un boceto inicial para su debate en la primera reunión del comité y también de elaborar los sucesivos borradores para las reuniones siguientes.

Como se advirtió, la presidencia de los Comités está a cargo de un miembro de la Corona, el cual oficia generalmente como mediador y árbitro entre los representantes del capital y el trabajo. Los Comités, a su vez, están siempre integrados por miembros de los tres grupos.

Los Comités del SER son los siguientes (AICESIS, 2020):

- Comité de Condiciones de Trabajo
- Comité de Derecho Laboral y Derecho Industrial
- Comité para el Fomento de la Participación de los Empleados en las Empresas
- Comité de Asuntos del Mercado de Trabajo y Educación
- Comité de Pensiones
- Comité de Seguridad Social y Atención Médica
- Comité para el Desarrollo Sostenible
- Comité de Política Económica y Social de Mediano y Largo Plazo
- Comité Internacional de Responsabilidad Social Corporativa
- Comité de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales
- Comité de Asuntos del Consumidor

Asistido por la Secretaría General, el Comité seleccionado redacta un proyecto de informe borrador, para lo cual se necesitan de cinco a ocho reuniones de dos a tres horas cada una (Dekker, Bekker y Cremers, 2017). Estos encuentros son celebrados a puerta cerrada, pero el borrador final suele estar disponible para el público y puede ser consultado en la página web del Consejo. Haciendo gala del modelo pólder, las deliberaciones de los consejeros, en términos relativos a otros CES, son extremadamente largas y el proceso de emisión de un dictamen del SER tiene una duración promedio de seis meses y medio (SER, 2015).

Después de su tratamiento en el Comité respectivo, el proyecto es enviado al pleno del Consejo, el cual se reúne una vez al mes. A diferencia de las reuniones de Comité, las reuniones plenarias están abiertas al público. En ellas se vuelve a discutir el documento borrador, se le hacen modificaciones y se lo aprueba de forma unánime o dividida. Debido a que el SER tiene, en los hechos, una función concertadora, se busca denodadamente que los dictámenes sean aprobados por unanimidad, lo cual se logra en el 80% de los casos (SER, 2020).

Desde luego, las recomendaciones del SER nunca son vinculantes, y el gobierno es libre de decidir si sigue o no el dictamen del Consejo. Sin embargo, de conformidad con la Ley Marco de 1997 sobre los órganos consultivos rectores, el gobierno debe responder formalmente al asesoramiento del Consejo en un plazo de tres meses a partir de la publicación del informe y explicar en detalle si se seguirá o no su recomendación, y la razón de su decisión (SER, 2020).

El modo de aprobación de un dictamen ayuda a determinar también el nivel de apoyo que existe entre los interlocutores sociales representados en el SER: un dictamen unánime indica un apoyo amplio, mientras que una opinión dividida señala dónde falta el apoyo. En los hechos, si un informe consultivo es apoyado unánimemente por el pleno del Consejo, el mensaje para el gobierno es contundente (Dekker, Bekker y Cremers, 2017).

Tabla 10. Formulación de opiniones del SER

Autorizados a solicitar opinión del Consejo	Temas de opinión preceptiva	Formato de opinión	Opinión vinculante/no vinculante
Consejo de Ministros, Parlamento o propia iniciativa del CES	No	Informe consultivo Carta de recomendación	No vinculante
Obligación gubernamental de responder a la opinión	Validación de la opinión	Periodicidad plenarios	
Sí	Por unanimidad o votación en el pleno	1 vez al mes	

Fuente: elaboración propia con base en datos de AICESIS (2020) y SER (2020).

Cuando el Consejo se ocupa de temas que están fuera del ámbito socioeconómico tradicional, la contribución de grupos distintos de los representados directamente en el Consejo puede ser muy pertinente y el informe consultivo que se elabora gana tanto en calidad como en apoyo. Las organizaciones que ofrecen una perspectiva particular o que representan un interés específico pueden intervenir cuando se prepara un informe consultivo en el seno de un comité.

La consulta del Comité a organizaciones específicas puede hacerse mediante una audiencia, un debate de grupo, una consulta por escrito, entrevistas o una visita de trabajo; de hecho, todo esto se hace con regularidad. Un ejemplo es el Acuerdo Energético para el Crecimiento Sostenible, en el que múltiples organizaciones de la sociedad civil y el gobierno llegaron a una posición común.

Áreas temáticas

Por último, en cuanto a las temáticas de incumbencia del SER, estas son amplias y heterogéneas. Las principales de ellas son (SER, 2015):

- política macroeconómica
- política económica estructural
- planificación espacial e infraestructura de transporte
- desarrollo sostenible
- seguridad social y atención sanitaria
- pensiones
- mercado laboral y su relación con la educación
- participación de los empleados y el derecho laboral e industrial
- condiciones laborales
- asuntos de consumo
- asuntos sociales y económicos internacionales

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 5 - N.º 139 - 2024

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: (+54 11) 6065-2310

Correo electrónico: dinvesti@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

María Cecilia Mendoza

Maquetado web

Natalia Baez Becker

Edición y corrección

Patricia Iacovone

Diseño y diagramación editorial

Lucía Maillo Puente

Federico Cannone

Lucía Fernández Carrascal

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de su/s autor/es y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.



El contenido de esta publicación se brinda bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite al/a los autor/es individual/es y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. No se permite su uso comercial ni la generación de obras derivadas. Cualquier reutilización o adaptación del contenido, incluyendo la utilización de partes del mismo o traducciones, necesitará la autorización previa y por escrito del INAP: inap@jefatura.gob.ar

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Noviembre 2024



**Secretaría de Transformación
del Estado y Función Pública**

Ministerio de Desregulación
y Transformación del Estado

**Subsecretaría de Desarrollo y
Modernización del Empleo Público**